

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCELO GARCIA SILVEIRA

**O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E SUA APROXIMAÇÃO À ABORDAGEM
DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA**

CURITIBA

2018

MARCELO GARCIA SILVEIRA

**O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E SUA APROXIMAÇÃO À ABORDAGEM
DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre Profissional em Desenvolvimento Econômico, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Angeli

CURITIBA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS
SOCIAIS APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A)
AUTOR(A)

Silveira, Marcelo Garcia

O novo-desenvolvimentismo e sua aproximação à abordagem da
complexidade econômica / Marcelo Garcia Silveira. – 2018.

151 p.

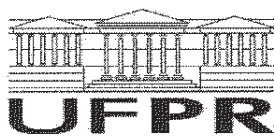
Orientador: Eduardo Angeli.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal do Paraná,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Econômico.

Defesa: Curitiba, 2018.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Novo-desenvolvimentismo. 3. Cepal. I.
Angeli, Eduardo, 1981-II. Universidade Federal do Paraná. Setor de
Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Mestrado
Profissional em Desenvolvimento Econômico III. Título.

CDD 338.9



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **MARCELO GARCIA SILVEIRA** intitulada: **O novo-desenvolvimentismo e sua aproximação a abordagem da complexidade econômica**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 14 de Março de 2018.

EDUARDO ANGELI

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

IVAN COLANGELO SALOMÃO

Avaliador Externo (UFRGS)

MARCELO LUIZ CURADO

Avaliador Interno (UFPR)

João Guilherme Silva Vieira
Coordenador do
Mestrado Profissional

RESUMO

Nesta dissertação buscou-se apresentar como o novo-desenvolvimentismo expõe o seu antecessor teórico, ou seja, o “desenvolvimentismo clássico” e, ao mesmo tempo, como avança para outras abordagens, como é o caso da complexidade econômica. Dessa forma, identificou-se como o novo-desenvolvimentismo constrói o seu passado teórico a partir do desenvolvimento econômico como estratégia ou ideologia e, em específico, a confluência entre um pensamento desenvolvimentista e o estruturalismo. Em seguida, a construção do novo-desenvolvimentismo a partir das *Dez teses do novo-desenvolvimentismo* e como a complexidade econômica foi adotada como um recurso para os novos-desenvolvimentistas confirmarem suas visões sobre o setor industrial como promotor do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, destacam-se cinco pontos de confluência entre o novo-desenvolvimentismo e abordagem da complexidade econômica. São eles: o desenvolvimento econômico como mudança estrutural, o sistema centro-periferia, a perspectiva de países de renda média como países medianamente complexos e o espaço de atuação do Estado como indutor de complexidade econômica.

Palavras-chave: Novo-desenvolvimentismo. Cepal.
Desenvolvimentismo clássico. Complexidade econômica.

ABSTRACT

In this master thesis it was tried to present how the new-developmentalism exposes its theoretical predecessor, that is, the "classic developmentalism" and, at the same time, as it advances to other approaches, as is the case of economic complexity. Thus, it was identified how new-developmentalism builds its theoretical past from economic development as a strategy or ideology and, in particular, the confluence between a developmentalist thinking and structuralism. Next, the construction of new-developmentalism from the ten theses of new-developmentalism and how economic complexity was adopted as a resource for the new developmentalists to confirm their views on the industrial sector as a promoter of economic development. In this sense, five points of convergence between new-developmentalism and an approach to economic complexity stand out. These are: economic development such as structural change, the center-periphery system, the perspective of middle-income countries as moderately complex countries, and the State's space for acting as an inducer of economic complexity.

Key-words: New-developmentism. ECLAC. Economic complexity.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – CICLO DE SOBREVALORIZAÇÃO DA TAXA DE CâMBIO.....	73
FIGURA 2 – UM EXEMPLO DE REDE (OU GRAFO) COM OITO VÉRTICES E DEZ ARESTAS	100
FIGURA 3 – REPRESENTAÇÃO DE UM MODELO DE REDE LIVRE DE ESCALA	103
FIGURA 4 – MATRIZ DE PROXIMIDADES DE AGLOMERAÇÃO HIERÁRQUICA	105
FIGURA 5 – APLICAÇÃO DO MAXIMUM SPANNING TREE (MST).....	106
FIGURA 6 – APLICAÇÃO DO MST CONSIDERANDO AS PROXIMIDADES ACIMA DE 0,55	107
FIGURA 7 – REPRESENTAÇÃO DO ESPAÇO-PRODUTO.....	109
FIGURA 8 – EXEMPLO GRÁFICO DE DIVERSIFICAÇÃO E UBIQUIDADE.	114
FIGURA 9 – MERCADO MUNDIAL DE BLOWN GLASS	125
FIGURA 10 – EVOLUÇÃO DO ICE BRASIL (1964-2016)	129
FIGURA 11 – RELAÇÃO ENTRE PIB PER CAPITA E ICE	131

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPARATIVO ENTRE TESES DA TEORIA ESTRUTURALISTA ORIGINAL E DA MACROECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO	68
QUADRO 2 – DIFERENÇAS ENTRE O DESENVOLVIMENTISMO E O NOVO- DESENVOLVIMENTISMO	78

LISTA DE DIAGRAMAS

DIAGRAMA 1 – INTERRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	123
--	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO ESTRATÉGIA E IDEOLOGIA: A FASE CRIATIVA DA CEPAL.....	20
1.1 INTRODUÇÃO.....	20
1.2 TRÊS TESES FUNDAMENTAIS DA CEPAL	34
1.2.1 A concepção de um sistema centro-periferia.....	34
1.2.2 Deterioração dos termos de troca: a tese Prebisch-Singer	38
1.2.3 A industrialização periférica	41
1.3 A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO.....	46
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
2 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: UMA ABORDAGEM CONTEMPORÂNEA.....	53
2.1 INTRODUÇÃO.....	53
2.2 A AGENDA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA	61
2.3 MACROECONOMIA DO DESENVOLVIMENTISMO	65
2.4 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO	75
2.5 CRÍTICAS AO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO	81
2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
3 A COMPLEXIDADE ECONÔMICA NO DEBATE NOVO- DESENVOLVIMENTISTA.....	90
3.1 INTRODUÇÃO.....	90
3.2 COMPLEXIDADE ECONÔMICA	95
3.2.1 ESPAÇO-PRODUTO COMO REPRESENTAÇÃO DE REDES COMPLEXAS E VANTAGENS COMPARATIVA REVELADAS	100
3.2.2 COMO MEDIR COMPLEXIDADE ECONÔMICA.....	111
3.2.3 CRÍTICAS À ABORDAGEM DA COMPLEXIDADE	117
3.3 A INTERSECÇÃO ENTRE COMPLEXIDADE ECONÔMICA E NOVO- DESENVOLVIMENTISMO	119
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS.....	142

INTRODUÇÃO

A relevância das questões sobre o desenvolvimento econômico mostra-se pendular diante de uma perspectiva histórica. Embora a obra inaugural da economia moderna tenha sido uma investigação sobre a riqueza das nações, o debate sobre as condições de “riqueza” e “pobreza” das nações nem sempre tomou conta da mesa econômica.

Não obstante, somente a partir de 1940 é que a questão toma contornos de um novo problema teórico. A questão que surgia estava em compreender porque alguns países *não* haviam se industrializado (LOVE, 1996; KAY, 1989). Ou seja, tratava-se de questionamentos que iriam iniciar uma profunda reflexão sobre as condicionantes e os indutores do processo de industrialização e também do desenvolvimento econômico.

É possível compreender o cenário da emergência do problema teórico dos países que não haviam se industrializado através de dois contextos. O primeiro contexto é o institucional e o segundo paradigmático.

De certa forma, as reflexões sobre como os países iriam se portar diante de um novo contexto após a Segunda Guerra Mundial é antecipado até mesmo antes do fim do conflito bélico. Em 1943, Rosenstein-Rodan publica o artigo intitulado *Problemas da industrialização da Europa oriental e sul-oriental* em que reflete sobre as condições estruturais dos países daquela região europeia, apresentando um modelo capaz de induzir as suas respectivas economias¹. Certamente, essa integração e as cooperações internacionais as quais Rosenstein-Rodan entendia necessárias para a execução do plano só iriam ocorrer efetivamente após o fim da Segunda Guerra Mundial. Além disso, Love (1996) alega que os países do leste europeu representavam uma espécie de “terceiro mundo dentro da Europa”, pois eram caracterizados por baixa renda *per capita*, baixo nível de escolarização, populações rurais subempregadas, além de problemas para consolidar os Estados e as nacionalidades. Ou seja, embora essa região estivesse geograficamente próxima das economias centrais,

¹ A publicação do artigo é amplamente reconhecida como o ponto inicial do que ficou conhecido como *economia do desenvolvimento*. É possível destacar alguns nomes dessa escola: Rosenstein-Rodan, Albert Hirschmann, Arthur Lewis, Ragnar Nurske e Gunnar Myrdal (SUNKEL, 1977; KAY, 1989; LOVE, 1996).

assemelhava-se aos países espalhados por quase todo o globo terrestre naquele momento, o que pode sugerir um ensaio da aplicação do modelo para outras partes do mundo.

É nesse sentido que Love (1996) destaca o papel das instituições como pontos de reflexão sobre os países. Os economistas que viriam a problematizar o desenvolvimento econômico a partir da perspectiva prática da não-industrialização estavam, inicialmente, lotados no *Oxford Institute of Statistics* e no *Royal Institute of International Affairs*, ambos em Londres. Desses institutos saíam nomes como Kalecki, Belog, Kaldor, Mandelbaum, além do citado Rosenstein-Rodan.

Posteriormente, esses economistas acabariam por assumir funções técnicas dentro de instituições criadas para analisar e agir sobre os problemas que, naquele momento, teorizavam. Não obstante, um dos órgãos mais influentes daquele período era a Liga das Nações, que se mostrou contrária às posições adotadas pelos economistas do desenvolvimento. Love (1996) relata que somente poucos anos antes da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, é que a Liga das Nações iniciaria uma autocrítica e esboçaria recomendações de industrialização para os países “atrasados”, reconhecendo que os processos de industrialização por substituição desses países eram uma reação diante do excedente de população rural, as crises de balanço de pagamentos e as oscilações de preços dos produtos primários.

Dessa forma, o momento da criação da ONU mostrava-se mais aberto para que ideias sobre o desenvolvimento econômico pudessem espraiar pelos corredores institucionais, não apenas acadêmico. Além disso, a ONU foi *uma* das instituições criadas naquele momento para tratar de diversos “desequilíbrios” que se mostrariam no âmbito das relações internacionais – sejam diplomáticas, financeiras ou comerciais.

Se havia um ambiente favorável para a disseminação de ideias sobre a industrialização de regiões afastadas dos grandes centros econômicos, dentro da teoria econômica também se verificava que o panorama havia se alterado, até mesmo antes das mudanças institucionais – de fato, uma quebra paradigmática. Nesse sentido, as ideias promovidas por Keynes em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936, já tinham causado um grande

impacto nos economistas e, de certa maneira, apresentava eficácia no plano da realidade.

No entanto, dois fatores se mostravam particulares na economia. Em primeiro lugar, as ideias keynesianas não versavam sobre economias não-industrializadas, ou seja, não se trata de *induzir* o desenvolvimento econômico, mas antes de equilibrar-se no pleno emprego. Kay (1989) demonstra que muitas variáveis econômicas eram válidas para os países desenvolvidos, mas se mostravam ineficientes e até ineficazes diante de estruturas econômicas pouco complexas. Ou seja, não se tratava de alcançar o pleno emprego através do crédito, por exemplo, mas, antes, de consolidar um sistema financeiro. Em segundo lugar, as ideias de Keynes não influenciaram as teorias do comércio internacional, visto que essas se mantinham dentro de postulados neoclássicos (LOVE, 1996).

É diante desse cenário de ampliação dos horizontes de possibilidades que a problemática do desenvolvimento econômico seria, também, refletida a partir do prisma dos países periféricos e se mostraria uma “vertente” dessa economia do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000a). Dessa forma, caberia aos economistas dos países “atrasados” aproveitar a janela de oportunidades e produzir uma contribuição teórica sobre o desenvolvimento econômico e sobre a integração comercial entre os países.

Assim, as questões sobre o que é e o que representa o desenvolvimento econômico também foram sendo elaboradas pelos economistas da periferia – econômica e intelectual – e, de fato, persistem até o debate atual. É interessante observar que para Furtado (1980), o desenvolvimento não se restringe aos meandros economicistas:

O desenvolvimento [deve ser apreendido] como um processo global: transformação da sociedade ao nível dos meios, mas também dos fins; processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também de apropriação do produto social e de configuração desse produto; divisão social do trabalho e cooperação, mas também estratificação social e dominação; introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também destruição de valores e supressão de capacidade criadora (FURTADO, 1980, p. XI).

Ou seja, ao compreender o fenômeno do desenvolvimento como um processo transversal da sociedade, fica claro que não se trata de uma tarefa de

resultados fáceis. O processo envolve perdas e benefícios para diversos setores. Talvez por essa razão – de ser uma tarefa hercúlea – que o debate volte à tona, principalmente como uma *resposta* diante de crises econômicas.

No Brasil, as ideias sobre industrialização são coetâneas às preocupações de economistas dos centros econômicos, pois surgem *dentro* desse novo ambiente internacional. Aqui, de fato, o processo de industrialização ganha maiores contornos como uma *reação* às restrições cambiais e crises de balanço de pagamentos por conta da extensão da crise de 1929. Nos primeiros anos, a industrialização é tomada como sinônimo de “progresso”, compreendida como uma linearidade da história econômica. Nos anos de 1930 e 1940, o Brasil avança no processo de industrialização sem que, necessariamente, haja uma corporificação teórica mais apurada. Havia uma *estratégia* que rumava à industrialização e alguma consonância em relação aos meios para alcançá-la, o que ficou conhecido como desenvolvimentismo (FONSECA, 2003). No entanto, somente após a criação da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) em 1949 é que houve uma sistematização teórica das condições dentro de um sistema de países centrais e periféricos, por conseguinte, uma base teórica para o *porquê* de um país se industrializar. A esse corpo teórico ligado à Cepal dá-se o nome de estruturalismo latino-americano² (RODRÍGUEZ, 2009; LOVE, 1996).

O desenvolvimentismo seria hegemônico no Brasil entre 1930 e 1980. A partir da década de 1980 essa estratégia seria colocada em *xequê* diante de desafios aos quais não dava conta de responder. A partir de então, seria adotada uma série de políticas liberalizantes com a finalidade de inserir a economia brasileira dentro de um mundo globalizado (SALLUM JR; KUGELMAS, 1991; MOLLO; AMADO, 2015).

Também por essa razão há diversas correntes que alegam uma atualização das estratégias promovidas por esse debate. No caso brasileiro, uma das correntes “atualizadas” é conhecida como novo-desenvolvimentismo, considerado por seus autores como uma “estratégia de desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

² Love (1996, p. 395) alega que o estruturalismo tem como ponto de partida a tese de deterioração dos termos de troca de Prebisch (1949) e, portanto, restringe-se à escola cepalina. Neste trabalho, adotaremos o mesmo posicionamento.

Dessa forma, embora acrescente ainda algumas teses considerando o atual contexto das relações internacionais, o novo-desenvolvimentismo apresenta um constante diálogo com as teses do “velho” desenvolvimentismo, trazendo novas ferramentas e instrumentos para validar (ou considerar superadas) as teses desenvolvimentistas.

Nesse sentido, é a partir de um diálogo, ora conflituoso, ora agregador, que o novo-desenvolvimentismo têm em suas raízes pressupostos do “velho desenvolvimentismo”. É importante ressaltar que este trabalho não é desenvolvido a partir de uma perspectiva de que a história do pensamento econômico desenvolvimentista *desemboca* no novo-desenvolvimento. Antes, ao contrário, o novo-desenvolvimentismo utiliza-se de recursos retóricos a fim de manter um diálogo entre o “novo” e o “velho” desenvolvimentismo, sem considerar efetivamente o caráter heterogêneo do desenvolvimentismo.

A presente dissertação procura compreender como o chamado novo-desenvolvimentismo busca expor seus antecedentes teóricos no desenvolvimentismo clássico e, ao mesmo tempo, avançar no sentido de encampar abordagens recentes, como da complexidade econômica. Em termos específicos, busca-se compreender como se dá a ligação entre o “velho” e o novo-desenvolvimentismo a partir das teses do desenvolvimentismo clássico e o “núcleo duro” da estratégia novo-desenvolvimentista. A partir dessas teses, procura-se correlacionar como a abordagem da complexidade econômica é um mecanismo de sustentação desse “núcleo duro”. Uma hipótese deste trabalho é que os novos-desenvolvimentistas buscam, por um lado, reconstruir a tradição e, de outro, trazer para seu próprio campo uma forma de abordar temas econômicos que tem sido desenvolvida em importantes centros de ensino e pesquisa no exterior e que tem conquistado prestígio de diferentes vertentes.

Entre as novas abordagens, destaca-se, de imediato, a da complexidade econômica. Entende-se a abordagem da complexidade econômica como aquela proposta por Hausmann e Hidalgo (2009) que culminaria no *Atlas da Complexidade Econômica* e no respectivo Índice de Complexidade Econômica. Assim, complexidade econômica é expressa como uma “capacidade produtiva” de um país que reflete as estruturas que emergem da combinação de conhecimento (HAUSMANN; HIDALGO, 2011). Uma das maneiras de se medir

o nível de complexidade econômica de um país é por meio do Índice de Complexidade Econômica (ICE). O ICE apresenta uma forma padronizada de determinar o quão complexo é um país, em termos de produção de bens. O uso da abordagem da complexidade econômica tem se tornado bastante frequente entre os autores novo-desenvolvimentistas, inclusive para demonstrar a eficácia de suas teses ou a vitalidade de algumas teses da teoria estruturalista latino-americana.

Em termos metodológicos, é importante destacar como esse trabalho reflete a construção do “diálogo” entre velhos e novos desenvolvimentistas. Para tanto, são erigidos os postulados estruturalistas a partir da construção histórica do novo-desenvolvimentismo. Nunes e Bianchi (1999, p. 102) chamam a esse processo de “constituição de cânon”. Trata-se de uma maneira alternativa de contar a história do pensamento econômico, de modo a estabelecer no cânone tanto uma temporalidade, uma cronologia e uma perspectiva própria.

O cânon confere à comunidade de especialistas um papel de primeira grandeza. As teorias vigentes em certo campo científico não se constroem no ar, mas brotam no solo plantado por um grupo de pensadores ativamente engajados nessa tarefa (...). Pode-se estender essa noção à ciência econômica, onde o estabelecimento de um cânon é crucial para a visão da disciplina sobre sua própria emergência como unidade discursiva (NUNES; BIANCHI, 1999, p. 103).

É possível identificar os elementos de uma “canonização” das estratégias desenvolvimentistas a partir da releitura que os novos-desenvolvimentistas fazem do que consideram sua própria história. Em muitos casos, a própria noção de unicidade de discursos é realizada. Nunes e Bianchi (1999, p. 104) retratam que “uma vez instituído, o cânon perde toda sua temporalidade”, criando uma falsa ideia de unicidade temporal – ou seja, de que *um caminho* entre passado e presente na história do pensamento econômico. Além disso, cria-se apenas *um discurso canônico*, despojado de toda heterogeneidade para que possa servir aos novos teóricos como uma referência homogeneizada, criando-se uma “reconstrução racional”, advertindo e alertando dos erros do pensamento anterior.

As características encontradas na entidade do cânone estão presentes na leitura que os novos-desenvolvimentistas fazem do passado, em termos de construção de uma teoria própria, heterogênea e diversa. Nesse sentido,

Bresser-Pereira (2016a; 2016b) ao refletir sobre o “velho desenvolvimentismo”, utiliza-se de apenas “um desenvolvimentismo” como forma de atestar-se da necessidade de atualização e de novos pressupostos àquele pensamento, além de criar um sentido temporal único, linear, entre o “velho” e o “novo” pensamento desenvolvimentista e, não menos, acusando o velho pensamento de erros e distorções. Fonseca (1996) nos destaca que esse recurso pode ser compreendido como uma “reconstrução racional”, na medida em que “aplica filtros poderosos e se propõe a ‘corrigir o passado’ e a apresentar uma versão retrospectiva e ‘melhorada’ do que teria efetivamente ocorrido” (p. 254).

Observe-se que essa “reconstrução racional” nos termos de Fonseca (1996) se complementa naquilo que Arida (2003) traz como uma “reinvenção da tradição” (p. 42). Em muitos momentos, economistas utilizam-se de recurso retóricos para manter a argumentação, expor ideias ou contrabalancear teses. Quando se trata de reinvenção da tradição, é possível ver uma analogia com Keynes ao “resgatar” a teoria de Malthus, em oposição aos clássicos; Marx e a invenção da economia vulgar, a fim de diferenciar a economia política clássica, entre outros. No caso específico do novo-desenvolvimentismo, essa reinvenção da tradição mostra-se útil para diferentes frentes. Num primeiro momento, é uma forma de distinguir entre *dois* desenvolvimentismos: um arcaico, preso ao contexto histórico do passado e que não soube se reinventar; outro, moderno e capaz de explicar e prover saídas aos países de renda média. No entanto, percebe-se que não se trata de dois posicionamentos antagônicos, posto que os novos-desenvolvimentistas se identificam nas preposições originais. Trata-se do que Arida (2003) considera como *coerência*, ou seja, a identificação de hipóteses dentro de um mesmo programa de pesquisa. Assim, o novo-desenvolvimentismo se reinventa na tradição estruturalista, considerando-a uma “particularidade histórica”, sem, no entanto, romper com esses postulados, ao propor hipóteses de acordo com as premissas desenvolvimentistas.

Considerando esses elementos retóricos, elaborou-se um trabalho *conforme* a leitura novo-desenvolvimentista, tendo a ciência de que se trata de armar um esqueleto teórico a partir daquilo que a nova corrente considera válido para os tempos atuais, seja do próprio entendimento do que lhe é uma herança teórica ou de novas ferramentas introduzidas para sua perspectiva, como é o

caso da complexidade econômica. Fonseca (1996) considera esse método uma “abordagem relativista”, na medida em que a análise de discurso é realizada considerando a própria lógica do objeto de pesquisa. É por dentro da sua própria lógica que identificamos elementos retóricos novo-desenvolvimentismo tanto nos aspectos históricos da sua “unicidade discursiva” como ao abarcar novas abordagens³.

Faz-se necessário compreender que o uso de elementos retóricos obedece a um fim específico: ampliar o poder de convencimento dessa abordagem. Arida (2003, p. 36) alerta para o fato de que as controvérsias na economia se resolvem retoricamente, assim “ganha quem tem maior poder de convencer, quem torna suas ideias mais plausíveis, quem é capaz de formar consenso em torno de si”. Esse ponto nos demonstra que ao formular o novo-desenvolvimentismo como uma “estratégia de desenvolvimento econômico”, nos termos de Bresser-Pereira e Gala (2010), há uma intenção de aplicação desses pressupostos, de modo que o convencimento é crucial para a aderência prática.

Nesse sentido, o primeiro capítulo, intitulado *Desenvolvimento econômico como estratégia e ideologia: a fase criativa da Cepal* tem como objetivo apresentar o momento de confluência entre o “pensamento” desenvolvimentista e o estruturalismo. Noutras palavras, compreender o aporte teórico que os estruturalistas ligados a Cepal deram ao desenvolvimentismo daquele momento, bastante ligado à prática, à execução, mas sem uma orientação teórica mais aprofundada. Nesse capítulo são apresentadas as “três teses fundamentais” da Cepal, qual seria a contribuição inicial do estruturalismo ao desenvolvimentismo.

No segundo capítulo, intitulado *Novo-desenvolvimentismo: uma abordagem contemporânea*, são apresentadas as ideias dessa corrente novo-desenvolvimentista, desde a sua contextualização como uma proposta no início do governo Lula (2003-2010). Para isso, são apresentadas as principais teses do novo-desenvolvimentismo, as semelhanças e diferenças com o “velho desenvolvimentismo”, além das críticas a essa abordagem.

³ Como dito, não se trata de um expediente inédito na historiografia e na produção econômica. No entanto, o reconhecimento de elementos retóricos não significa tratá-los no “sentido vulgar” empregado pelo termo, mas sim de que na retórica existe uma razoabilidade de meios na intenção do discurso (MCCLOSKEY, 1985).

Com isso, tem-se construído um panorama tanto do aporte teórico do estruturalismo no desenvolvimentismo e também da leitura que o novo-desenvolvimentismo faz de sua própria história e de como interpreta a realidade atual. Nesse sentido, o capítulo seguinte, *A complexidade econômica no debate novo-desenvolvimentista*, inicia com as discussões que o novo-desenvolvimentismo promove, como a desindustrialização, para, então, apresentar o conceito de complexidade econômica e suas aplicações para os novos-desenvolvimentistas.

Somente assim será possível compreender o sentido do uso da abordagem de complexidade econômica para os novos-desenvolvimentistas, visto que não se trata de uma novidade própria dessa corrente – tanto a construção estruturalista não parte de uma concepção própria e, sim, de uma herança teórica, como a complexidade econômica é, para o novo-desenvolvimentismo, uma abordagem alheia e, de fato, adotada e *transformada* num discurso desenvolvimentista. Ou seja, busca-se compreender a confluência, no novo-desenvolvimentismo, tanto de uma herança como de uma adoção teórica.

1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO ESTRATÉGIA E IDEOLOGIA: A FASE CRIATIVA DA CEPAL

1.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar as principais características do desenvolvimentismo e do estruturalismo latino-americano na sua fase criativa⁴. Nesse sentido, pretende-se demonstrar a confluência entre as teses originais da Cepal e como elas se associaram ao desenvolvimentismo na América Latina e, especialmente, ao caso brasileiro. Dessa forma, apresenta-se inicialmente o contexto de ideias e proposições desenvolvimentistas e como a Cepal foi um órgão fundamental de sistematização dessas ideias. A seguir, são detalhadas três teses fundamentais da Cepal, considerando que essas teses sustentaram argumentos pró-industrialização durante a hegemonia desenvolvimentista (1930-1980). Por fim, a crise do desenvolvimentismo é evidenciada.

A criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1948, representou um marco inicial para o pensamento econômico latino-americano tal como o conhecemos hoje. Sendo uma das cinco agências voltadas para o fomento econômico de países subdesenvolvidos, vinculadas a Organização das Nações Unidas (ONU), a Cepal se destacou pela importância que teve no debate e nas proposições de políticas econômicas para os países da América Latina a partir da década de 1950.

Destaque-se que o surgimento da Cepal não aconteceu isoladamente no cenário geopolítico do pós-guerra. Ao longo das primeiras décadas do século passado até a configuração da Guerra Fria, diversos fatores alteraram a ordem do mundo como era conhecido até então. O fim da Segunda Guerra Mundial deu início a uma “reconfiguração” dos modelos que norteavam as relações entre os países. Algumas mudanças surgiram de maneira espontânea, como uma

⁴ A definição de “fase criativa” é dada por Furtado (1985a) considerando os primeiros textos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal). O que se denota por “fase criativa” neste trabalho pode ser equalizado como as bases do “velho desenvolvimentismo”, ou seja, as ideias *fundamentais* dessa corrente.

“Prebisch (1949) e o documento elaborado pela Cepal em 1951 são marcos da construção que se convencionou chamar de ‘pensamento cepalino original’ ou simplesmente ‘velha Cepal’. Em última análise, pode-se afirmar que estes trabalhos consolidaram o que posteriormente denominou-se ‘desenvolvimentismo’” (CURADO, 2013, p. 619).

resposta às condições materiais. Nesse processo, podemos citar a industrialização que vinha ocorrendo nos países latino-americanos, a intensificar a partir da década de 1930. Tratava-se de um processo de reordenação desses países em função das condições restritivas as quais vinham sendo impelidos. Rodríguez (2009) demonstra como a Argentina formulou as instituições de forma a proteger as exportações para, somente depois, derivar dessas políticas uma orientação voltada para a industrialização. Da mesma forma, Furtado (2003 [1959], p. 191) assinala o início do processo de industrialização do Brasil como um “*subproduto*” de uma política de defesa da atividade agroexportadora.

Na Europa, o cenário do pós-guerra era a devastação de economias. De maneira geral, o que restava aos países europeus capitalistas era apenas o caminho de reconstrução de suas estruturas. No caso europeu, a ajuda para a reconstrução ocorreu por meio do que ficou conhecido como Plano Marshall – oficialmente, Programa de Recuperação Europeia, lançado em 1947 – que significou uma ajuda financeira por parte dos Estados Unidos de ordem de U\$ 13 bilhões⁵ para países como Alemanha, Itália, Reino Unido e França pudessem tanto se reestruturar com alimentos como também com maquinários para suas indústrias. Nos anos seguintes, outros planos de recuperação foram executados, de forma a deslanchar economias, a exemplo do que ocorreu com o Japão.

Ou seja, a reconstrução dos países a partir da Segunda Guerra Mundial teve amplo significado. Em primeiro lugar, é um período que Hobsbawm (1997) considera como uma transição, de uma “era de catástrofe” para uma “era de ouro”. Em segundo lugar, no período de reconstrução das economias e do próprio “jogo geopolítico” formatado por uma bipolarização, ficou claro que os padrões e os modelos utilizados até a Segunda Guerra Mundial haviam se alterado. Um dos fatores mais importantes no contrapeso dessa balança entre países foi a ascensão da União Soviética, desestabilizando as relações das antigas colônias e os centros dominantes. Na medida em que a ideia comunista ganhava adeptos pelo mundo, como uma alternativa ao atraso econômico, os países subdesenvolvidos viam aumentar o poder de barganha com os grandes centros industriais, de forma a satisfazer as suas demandas (KAY, 1989).

⁵ A preços correntes, algo em torno de U\$ 115 bilhões, de acordo com Eichengreen (2010).

De fato, os países latino-americanos sentiam que havia uma janela de oportunidade para os processos de industrialização que já estavam ocorrendo – especialmente no Brasil – em função das restrições impostas ora pela depressão econômica dos anos 1930 ora pelas imposições no comércio internacional em virtude do conflito bélico. De certa forma, aquele processo “espontâneo” de industrialização, ou melhor, derivado de uma defesa da política agroexportadora, poderia ser *intensificado* e reordenado como uma política de características próprias.

De toda sorte, Sunkel e Paz (1970) apontam que essa nova dimensão de forças promoveu a emergência de instituições e organismos internacionais como um modo de operacionalizar as relações por ora estabelecidas. Como exemplo, além da ONU (1945), podemos citar o Banco Mundial (1944) e o Fundo Monetário Internacional (1945) que persistem até hoje. Além disso, também é possível destacar acordos importantes, que ditaram o modo como as relações e os padrões mundiais iriam se consolidar. Entre eles, as conferências de Bretton-Woods (1944), além de negociações que viriam a sedimentar o nascimento da União Europeia – quase quarenta anos depois –, como o Tratado de Roma, ao criar a Comunidade Econômica Europeia em 1957⁶.

Furtado (1985a) faz um interessante relato sobre as condições de criação da Cepal. Os primeiros esforços para fundar o órgão foram promovidos pelo Chile, de modo que essa é, por suposto, a razão pela Cepal estar sediada em Santiago. Os Estados Unidos foram contra a criação de um órgão vinculado a ONU desde o início, pois defendiam que os assuntos econômicos da América Latina deveriam ser tratados em âmbito da União Pan-Americana. No entanto, o aumento do poder de negociação dos países latino-americanos diante de um novo contexto, como visto acima, fez com que o Chile lograsse algum êxito, embora parcial: a Cepal foi criada com um mandato provisório até 1951⁷.

⁶ Furtado (1980) observa que esses marcos institucionais estavam fortemente ligados à manutenção de uma ordem hegemônica a partir de um centro dominante. De modo geral, essas instituições receitavam políticas ou normas que não causassem “conflitos” na relação centro-periferia. Um dos órgãos ligados a essas instituições, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) destoa desse receituário.

⁷ Somente em 1951 a situação da Cepal passa de “temporária” para “definitiva”. Furtado (1985a) relata o episódio da Conferência do México em que se votou sobre a situação da Cepal. Os Estados Unidos eram contrários à continuidade dos estudos cepalinos, já atentos aos relatórios e às políticas econômicas que preconizavam os economistas estruturalistas. Nesse episódio de definição da Cepal, o Brasil teve uma importante participação em defesa do

É nesse sentido que a Cepal nasce como mais um órgão dos que fervilhavam rumo a uma solidez. Enquanto os outros órgãos ainda se constituíam como uma *coesão* de forças internacionais, é possível identificar variáveis de fragilidade na criação da Cepal. Em primeiro lugar, não havia um consenso entre os países membros da ONU de que se tratava de uma instituição de fato relevante para pensar e promover o desenvolvimento nos países da América Latina. Em segundo lugar, os relatos de Furtado (1985a) apontam que, inicialmente, apenas o Chile se empenhou de fato em sua criação. Ou seja, havia grandes chances de a Cepal ser mais um escritório burocrático a emitir relatórios. No entanto, podemos identificar dois fatores que contribuíram para a importância da Cepal: de um lado, a reflexão dos países subdesenvolvidos sobre suas próprias condições estruturais; de outro, a sistematização de Prebisch sobre o funcionamento desigual das economias centrais e periféricas.

Como comentado acima, no momento da criação da Cepal, os países latino-americanos já estavam em um processo de industrialização – pelo menos Brasil, Argentina, México e Chile. Não está entre os objetivos deste trabalho detalhar os caminhos pelos quais esse processo fora percorrido, embora seja de suma importância destacar que o processo de industrialização vivenciado por esses países já permeava debates que a Cepal iria, posteriormente, sistematizar.

No caso brasileiro, Fonseca (2004) relata sobre as origens do pensamento nacional voltado para o desenvolvimento através de correntes que já existiam no país – a saber, os nacionalistas; os defensores da indústria; os papelistas e os positivistas. O debate entre essas correntes se fundava, em grande parte, sobre as “vocações” dos países diante da divisão internacional do trabalho e os próprios questionamentos sobre os princípios liberais da teoria econômica. Bielschowsky (2000b) também apresenta vertentes do pensamento voltado ao desenvolvimento econômico no âmbito nacional, demonstrando que esse debate se estendeu *antes* e *durante* o ingresso da Cepal na mesa de discussão.

órgão, com o aval de Getúlio Vargas. Note-se que, a partir daí, há um estreitamento entre a Cepal e o Brasil, inclusive com a formação e capacitação de economistas nos “estudos de programação” e, ainda, a criação do Grupo Misto de Estudos CEPAL/BNDES em 1952.

Mesmo antes de a Cepal ser criada, ou mesmo antes da *Teoria geral*, muitas teses consagradas do estruturalismo cepalino (...) já eram defendidas e divulgadas na América Latina (...). Não é difícil, no caso do Brasil, mostrar que as teses críticas à especialização agrícola do país e ao *laissez-faire* sempre estiveram associadas; bem como a defesa da indústria via de regra recorreu a argumentos intervencionistas e em prol do protecionismo alfandegário (FONSECA, 2000, p. 339-340).

Antes da Cepal, esses argumentos emergiam como opiniões ou críticas de associações empresariais, governos, políticos ou sindicatos de maneira muito pulverizada nos mais diferentes setores da sociedade. Não obstante a sua composição eclética, a Cepal foi fundamental para dar coesão a essas reflexões e transformar esses discursos e esquemas, bastante esparsos, dentro de um discurso técnico-científico, capaz de dialogar com outras correntes de pensamento por vias acadêmicas ou políticas (FONSECA, 2000; LOVE, 1998).

De certo modo, ao pensar na natureza do debate que se encontrava, a Cepal chegou “atrasada” como propulsora de ideias originais sobre os países periféricos. Além disso, a Cepal não promoveu uma ruptura de paradigmas e tampouco construiu um “programa de pesquisa” próprio (LOVE, 2005). Assim, sua maior contribuição não residiu exatamente em ideias totalmente originais, mas no poder de sistematizá-las dentro de um escopo teórico mais sofisticado.

É por essa razão que Love (1998, p. 291) afirma que “a industrialização, na América Latina, foi fato antes de ser política, e foi política antes de ser teoria”. Fonseca (2003) discorda da interpretação de Furtado (2003 [1959]) de que a industrialização brasileira, nos anos 1930, havia ocorrido apenas como um subproduto da política de defesa do setor cafeeiro. De acordo com Fonseca (2003) o processo de industrialização constituía um desiderato fundamental das políticas governamentais. Por essa perspectiva, se o processo de industrialização brasileira ocorreu primeiramente como um *fato*, logo se tornou um objeto de política efetivamente intencionada.

Há certas evidências que sustentam o argumento de Fonseca (2003, p. 141-3) dentro do contexto do processo de industrialização, tais como as mudanças na legislação trabalhista, os discursos governamentais e na intervenção do governo na produção industrial, como a Companhia Siderúrgica Nacional, nos anos 1940.

Desde o início da década de 1930, o governo implementou política de criar órgãos estatais voltados a setores específicos da economia. Dentre as instituições criadas, podem-se citar como as que dizem respeito mais diretamente à indústria: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; o Departamento Nacional do Trabalho e o Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933; o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Plano Geral de Viação Nacional e a Comissão de Similares, em 1934; e o Conselho Técnico de Economia e Finanças, em 1937 (FONSECA, 2003, p. 144).

Diante desse contexto, não é possível afirmar que essas preocupações sobre o desenvolvimento econômico por meio da industrialização nascem com a Cepal. No Brasil, já se concentravam esforços no processo de industrialização, seja pelas mudanças institucionais ou pela ação direta do Estado.

Para Fonseca (2003, p. 143), “o *desenvolvimentismo*, assim, foi-se formando e se consolidando como ideologia, ao nortear e justificar o reordenamento de lei e práticas de política econômica”. Além dessas leis e práticas, estruturavam-se as mudanças institucionais que iriam promover um terreno próprio para a consolidação da industrialização e, também, para a própria hegemonia de um pensamento desenvolvimentista.

Tanto Fonseca (2003, 2004, 2014) quanto Bielchowsky (2000b) reconhecem que o desenvolvimentismo já estava inserido no debate brasileiro antes da criação da Cepal⁸. Aliás, não somente no debate como também nas diretrizes governamentais, a exemplo do Estado Novo. Se nos dias atuais há quase um consenso na equivalência entre desenvolvimentismo e a criação da Cepal, é no sentido de que essa foi-lhe um mais um *grande salto* do que a sua formação propriamente dita. Poder-se-ia dizer que a Cepal se *inseriu* no desenvolvimentismo, enriquecendo-o no campo analítico e até mesmo nos desdobramentos do campo real, mas não foi a sua sementeira⁹.

⁸ Furtado (1985a, p. 103) reconhece que as ideias da primeira fase da Cepal foram inicialmente aceitas no Brasil e no Chile. As ideias que aqui propagavam favoráveis à industrialização brasileira estavam em constante debate e sofriam, de fato, críticas. Assim, “as ideias da CEPAL armaram ideologicamente os opositores dessa doutrina [contrária]: a industrialização não seria propriamente uma opção, era a única saída para prosseguir com o desenvolvimento”.

⁹ É verdade que o termo “desenvolvimentismo” não era utilizado pela Cepal, em especial na primeira fase. Furtado (*apud* Fonseca, 2014, p. 15) não considera adequado o uso do termo *desenvolvimentismo* como forma de sintetizar suas ideias, preferindo “estruturalismo” ou, na ausência deste, “nacionalismo reformista”.

Love (2005, p. 101) aponta que o próprio termo “estruturalismo” não foi o primeiro usado pelos economistas ligados a Cepal. No início, as teses eram identificadas como “cepalismo”. O termo estruturalismo seria utilizado a partir de 1971, a partir da tese *estruturalista* da inflação. Dessa tese, estendeu-se para toda o pensamento ligado à Cepal.

À luz de uma definição precisa acerca do desenvolvimentismo, Fonseca (2014) traça uma análise do conceito a partir de uma perspectiva histórica e conceitual. Para o autor, o desenvolvimentismo é:

A política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2014, p. 40).

Bielschowsky (2000b, p. 7) apresenta o conceito de desenvolvimentismo como “a ideologia de transformação da sociedade brasileira”. Para o autor, há alguns elementos que poderiam caracterizar o desenvolvimentismo. Nos seus “pontos fundamentais”, destaca-se a industrialização como um meio de superar a pobreza e o subdesenvolvimento. Não obstante, a ausência de forças de mercado espontâneas capazes de dar cabo de uma industrialização de maneira eficiente e racional, o que exige a atuação e o planejamento do Estado nesse processo. Esse planejamento definiria a expansão de cada setor econômico e os instrumentos que a realizaria. Por fim, caberia ao Estado a ordenação dessa expansão, por meio da captação e direcionamento dos recursos financeiros, além de investir diretamente onde o setor privado não for suficiente.

De fato, a história em curso no Brasil à época da criação da Cepal já preenchia os requisitos do que os autores definiram como “desenvolvimentismo”. Ou seja, tratava-se efetivamente de uma construção *deliberada e estratégica* rumo à uma superação da pobreza e do subdesenvolvimento por meio do dinamismo do setor industrial.

É importante aprofundar-se no uso do termo “ideologia” que Bielschowsky (2000b) utiliza para referir-se ao desenvolvimentismo. O termo sugere, a princípio, que os economistas tinham uma “convicção” de que as condições de subdesenvolvimento e de pobreza seriam resolvidas por meio da industrialização e esta seria promovida pela ação estatal. Os estudos que a Cepal iria fazer sobre as economias latino-americanas serviriam como *subsídio* para orientar as transformações necessárias nesse processo. No entanto, não ficariam limitados ao campo da análise e teriam, de fato, peso no âmbito político. Furtado (1980) compreende o fenômeno do desenvolvimento econômico dentro

de um aspecto interdisciplinar. Ou seja, a curvatura interna do desenvolvimento não se restringia ao econômico – havia necessidade de vontade política e social, de modo que Fonseca (2009) reconhece o termo “economistas políticos” aqueles ligados à Cepal.

Enquanto o desenvolvimentismo poderia ser associado a uma “ideologia”, o estruturalismo que surgia na Cepal apresentava um método próprio de análise – o método histórico-estrutural¹⁰. Ou seja, são fenômenos distintos, na medida que o estruturalismo se mostra como um *método* e o desenvolvimentismo como um viés de ação, uma *práxis*. O estruturalismo latino-americano surge como uma coordenação das ideias que, antes desassociadas, agora faziam sentido dentro de uma abordagem econômica própria. Com isso, destaca-se que, conforme se evidenciou mais enfaticamente em Prebisch (1949), o vislumbre da realidade da América Latina não confirmava os postulados da teoria econômica clássica¹¹. É por essa perspectiva que Sunkel (1977, p. 8) afirmara: “if the theory did not correspond to reality, so much the worse for reality: it would have to be changed so that it would correspond to the assumptions of neoclassical and macrodynamic theory”.

O pensamento econômico cepalino nasce sob uma perspectiva heterodoxa e heterogênea¹². Isso se deve, em grande parte, ao seu primeiro secretário-executivo, o então jovem economista Raul Prebisch. Em meados de 1948, após ser presidente do Banco Central argentino, Prebisch assumia como assessor do diretor-geral do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em virtude um

¹⁰ Poder-se-ia dizer, com base nos discursos de Vargas a partir de Fonseca (2003) que o desenvolvimentismo antes das contribuições da Cepal associava a ideia de industrialização como uma *etapa* do processo de desenvolvimento econômico, quando não equalizava os termos industrialização e o próprio desenvolvimento econômico. Assim, uma das contribuições da Cepal e, particularmente, de Furtado (1961; 1983; 1985) é, a partir do método histórico-estruturalista, identificar o subdesenvolvimento como um fenômeno *próprio* do sistema capitalista, ou seja, economias caracterizadas pela heterogeneidade estrutural que cumpriam uma “função” no comércio internacional.

¹¹ A contextualização de Furtado (1980, p. 21) também se dá neste sentido: “sendo um reflexo da tomada de consciência de uma situação de atraso e dependência (...) a nova reflexão sobre o desenvolvimento teria necessariamente que conflitar com a doutrina liberal espousada pelos Estados Unidos, o que explica sua orientação inicial para crítica da teoria do comércio internacional e para condenação do sistema de divisão internacional do trabalho que se pretendia restabelecer”.

¹² De fato, os anos de formação da Cepal serão tanto mais coesos quanto as ideias surgem como propostas. A partir da década de 1960, percebe-se que algumas proposições cepalinas não apresentariam os resultados esperados e, neste sentido, a autocrítica dos pressupostos iniciais originarão as vertentes da sua diversidade.

conflito político, resta-lhe como última opção assumir como consultor da Cepal, recém-criada. O desafio de Prebisch, já identificado à época, era de transformar o que, aos interesses norte-americanos, tenderia a ser uma “instituição de fachada” para uma instituição ativa, coesa de ideias e de políticas (BARBOSA, 2012).

O primeiro desafio de Prebisch à frente da instituição foi elaborar uma investigação econômica da América Latina, a ser apresentada em Havana, em maio de 1949, numa sessão da Cepal. Não fosse o estudo em si, Prebisch tinha apenas três meses para confeccionar um documento que não apenas traçasse um panorama das economias latino-americanas, bem como propusesse diretrizes e políticas a serem adotadas pela própria instituição recém-criada (BARBOSA, 2012). Este trabalho iria ser denominado *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. Também conhecido como o “Manifesto Latino-Americano”¹³, o documento introduz uma noção de estrutura internacional na qual coexistem dois polos: os grandes centros industriais – ou, ainda, os países industrializados – e os países exportadores de alimentos e matérias-primas, ou seja, os países que se situavam na periferia do capitalismo industrial (OREIRO; JAYME JR; MISSIO, 2012; RODRÍGUEZ, 2009; PREBISCH, 2000 [1949]).

Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente. Nesse esquema, cabia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais. Nele não havia espaço para a industrialização dos países novos. A realidade, no entanto, vem-na tornando impositiva. Duas guerras mundiais, no intervalo de uma geração, com uma profunda crise econômica entre elas, demonstraram aos países da América Latina suas possibilidades, ensinando-lhes de maneira decisiva o caminho da atividade industrial. (PREBISCH, 2000 [1949], p. 71)

A concepção de um “sistema centro-periferia” foi fundamental para a teoria cepalina. Em primeiro lugar, é a base em que se solidifica o *estruturalismo latino-americano*. Embora este tenha se cristalizado ao longo das décadas seguintes, com contribuição de diversos autores cepalinos – e principalmente de Celso Furtado – é consenso que o estruturalismo econômico tenha se originado

¹³ Termo cunhado por Albert Hirschman (1915-2012).

da obra inaugural de Prebisch na Cepal (OREIRO; JAYME JR; MISSIO, 2012; BIELSCHOWSKY, 2000b; RODRÍGUEZ, 2009; LOVE, 1996).

O enfoque estruturalista apresenta diferenças marcantes para a época, pois inverte a relação de variáveis que *causam* o subdesenvolvimento – tais como a instabilidade, a especialização em exportação de produtos primários, o atraso tecnológico, entre tantas outras – para o *resultado* de um modo de ser destas economias (SUNKEL; PAZ, 1970).

É também por essa inversão que Prebisch (1949) não compreendia o subdesenvolvimento¹⁴ como uma *fase* de um sistema econômico global, ou seja, rejeitava a ideia de que os “países novos” tinham como premissa passar por um período de integração da economia mundial na condição de fornecedores de alimentos e matérias-primas e que, naturalmente, os sistemas nacionais se consolidariam para setores industriais ou, ainda, que as “condições de ser” desses países passariam para um novo estágio de bem-estar da sociedade, sem que houvesse a obrigatoriedade de serem economias industrializadas.

Sunkel e Paz (1970) definem bem o entendimento estruturalista sob o viés do subdesenvolvimento:

Dada la forma en que las estructuras económicas, sociales y políticas se vinculan dentro de un sistema, queda definida la manera de funcionar de éste mediante un proceso, el cual a su vez origina los resultados que el sistema genera. Se desprende de lo anterior que esta manera de enfocar el subdesarrollo se apoya en las nociones de estructura, sistema y proceso. En lo que respecta al análisis del subdesarrollo, estas categorías analíticas parecen ser más fructíferas que las de la teoría económica convencional. (SUNKEL; PAZ, 1970, p. 6)

Com isso, a preocupação dos estruturalistas latino-americanos não estava mais na realidade como um “objeto plano”, unidimensional. Por meio da observação da realidade, esses autores buscavam identificar o que estava *por trás* daquilo que se manifestava no plano concreto. Como visto em Sunkel e Paz (1970), em muitos temas concernentes à economia, a visão estruturalista apresentava novas perspectivas que escapavam do campo econômico. Essa perspectiva fica clara em Furtado (1983, p. 72) ao considerar que o estruturalismo econômico “teve como objetivo principal pôr em evidência a

¹⁴ É interessante notar que no “Manifesto” o termo subdesenvolvimento (ou países subdesenvolvidos) ainda não é utilizado como forma de denominação destas economias.

importância dos ‘parâmetros não-econômicos’ dos modelos macroeconômicos”¹⁵. É nesse sentido, também, que termos como “deficiências estruturais”, “gargalos” ou “desajustes internos” eram recorrentes na linguagem cepalina como fatores responsáveis pelo desenvolvimento econômico (OREIRO; JAYME JR; MISSIO, 2012).

Neste ponto, é interessante destacar que o estruturalismo latino-americano é parte de uma “tradição estruturalista”, que já vinha se consolidando em outras áreas do conhecimento, tais como na antropologia, na sociologia, na psicologia, na linguística e na filosofia (OREIRO; JAYME JR; MISSIO, 2012). No entanto, enquanto nas outras áreas do pensamento humano, o estruturalismo havia correspondido a um instrumental metodológico a-histórico, na análise cepalina esse enfoque é revertido em relações históricas, diacrônicas e comparativas (BIELSCHOWSKY, 2000a). Inclusive, no próprio campo da economia já havia abordagens muito próximas das características do estruturalismo latino-americano, desde a escola histórica alemã, no século XIX, até a abordagem da *economia do desenvolvimento*, coetânea do estruturalismo latino-americano.

Jamenson (1986, p. 226, apud OREIRO; JAYME JR; MISSIO, 2012) apresenta cinco elementos do estruturalismo, a saber:

- a) Os sistemas devem ser analisados como um conjunto de elementos intercorrelacionados, ou seja, não se admite uma visão atômica da realidade. Nesta perspectiva, o todo é diferente da soma das partes;
- b) A realidade observável deve ser compreendida por uma estrutura subjacente;
- c) Os estruturalistas entendem que os eventos e objetos do mundo são socialmente construídos;

¹⁵ Para Furtado (1983, p. 73-4), a parametrização estática comprometia-se a medida em que as mudanças sociais se manifestavam ou, ainda, se houvesse uma “ampliação do horizonte de análise”, de modo que exigiria um estudo mais apurado dos fenômenos econômicos. No caso de estruturas subdesenvolvidas, os sistemas econômicos se apresentavam heterogêneos nos campos tecnológico e social, o que necessitaria dessa análise acurada. Assim, fatores não-econômicos teriam preponderância na análise, como regime de propriedade de terras, as multinacionais, o setor informal, entre outros.

- d) Os sistemas podem ser compreendidos por suas posições binárias, ou seja, centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, agricultura-indústria;
- e) O imperativo da análise histórica, ou seja, os estruturalistas acreditam que *cada* análise (seja econômica, social, política, etc.) está sujeita à interpretação do contexto histórico.¹⁶

Com as definições Jamenson (1986) para delimitar o estruturalismo, é possível identificar que essa abordagem não era totalmente estranha à análise econômica. Em alguns autores ou escolas de pensamento se reconhece uma abordagem bem semelhante, inclusive com as mesmas recomendações que a teoria cepalina iria adotar.

Essa perspectiva clássica – bastante focada em contextos históricos, ou seja, numa *análise diacrônica* – deu lugar a uma “ciência econômica”, de caráter metodológico positivista. Nas últimas décadas do século XIX, essas questões que eram centrais da economia política clássica – e as políticas econômicas advindas delas – foram relegadas do debate econômico tradicional, sendo substituídas pela teoria neoclássica, mais focada no comportamento dos produtores e consumidores, a partir de um *individualismo metodológico*, sob um contexto de mercados perfeitos e imperfeitos. Além disso, a preocupação neoclássica repousava na tentativa de explicar a instabilidade cíclica do capitalismo (SUNKEL, 1977; KAY, 1989). Os neoclássicos também admitiam a teoria ricardiana de comércio internacional, ou seja, que o livre comércio entre os países propiciaria benefícios mútuos entre os participantes, desde que estes seguissem suas “vocações naturais”. Nesta seara, pela perspectiva neoclássica, não havia necessidade de industrialização por parte dos países que ainda não haviam passado por esse processo. Se, eventualmente, a industrialização ocorresse, seria por vias mais concernentes aos *laissez-faire* das forças de mercado do que a uma indução do Estado.

De outro lado, o contraste com o aparato neoclássico era a recém-formulada teoria keynesiana. O marco teórico do keynesianismo seria “a visão pelo lado da demanda” e o equilíbrio de mercado no curto prazo, considerando

¹⁶ Essa atribuição de Jameson sobre a “visão histórica” dos estruturalistas é criticada por outros intérpretes do estruturalismo. Um exemplo a ser ilustrado seria o estruturalismo de Lévi-Strauss, de caráter a-histórico. Essa discussão pode ser vista em Boianovsky (2015).

o uso racional do Estado para esse fim. John Maynard Keynes, em sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936, havia rompido com o liberalismo, identificando as condições de pleno emprego como um “caso especial”, ao invés de ser um objetivo do qual mecanismos automáticos do mercado buscassem incessantemente. No entanto, Keynes admitia um alto grau de universalidade em sua teoria.

Observe-se que a Cepal não iria romper definitivamente com os instrumentos da teoria econômica convencional, seja de viés liberal ou keynesiano. O desafio enfrentado pelos economistas cepalinos residia justamente em identificar quais instrumentos ou esquemas dariam conta de explicar as peculiaridades de um país subdesenvolvido e quais deveriam ser descartados dentro dessas especificidades. É com essa perspectiva que Kay (1989) demonstra a “inaptidão” dos países subdesenvolvidos quando confrontados com os instrumentais que eram, certamente, úteis para os países industrializados e urbanos¹⁷:

The assumptions of these theories were particularly restrictive and even irrelevant given the major differences which existed between the developed and the less developed world. In many Third World countries, for example, money was not a universal means of exchange and financial institutions hardly existed, a large proportion of the rural population were subsistence peasant farms, infrastructure (such as roads, communications, and energy) was limited, education and literacy poor, and so on. This meant that capital and labour markets as well as the price mechanism worked very differently in these countries compared with their equivalents in the industrial nations. (KAY, 1989, p. 3)

Com esse panorama, torna-se mais evidente o porquê de ter existido um “*esforço de teorização autônomo*”, como colocado por Furtado (1961, p. 193), capaz de interpretar as características de países que pouco tinham em comum com o mundo industrializado.

Como visto, não havia, dentro dos paradigmas vigentes, nenhuma menção teórica às diferenças existentes entre os países industrializados e os países exportadores de alimentos e matérias-primas. Com isso, a realidade destes países deveria, por analogia, “encaixar-se” aos modelos propostos, seja

¹⁷ É válido ressaltar que um dos argumentos iniciais de Prebisch (1949) no *Manifesto Latino-Americano* seria justamente a falta de comprovação dos benefícios do livre comércio postulados pela teoria das vantagens comparativas ricardiana.

pela teoria neoclássica, seja pelo keynesianismo¹⁸. A metodologia de análise estruturalista não admitia modelos de sobremaneira sincrônicos e abstratos, de modo que o método histórico-estrutural deveria permear a análise do fenômeno do subdesenvolvimento¹⁹. Com esse efeito, não seria possível suprimir o fator tempo ou a irreversibilidade dos processos históricos e econômicos. Da mesma forma, tampouco seria possível analisar estruturas em graus de desenvolvimento distintos dentro de uma generalização abstrata (FURTADO, 1961).

De fato, se as premissas da teoria econômica convencional tivessem sido mantidas ou, mesmo, se o caso latino-americano se encontrasse dentro de uma especificidade única no método de análise econômica que tradicionalmente se produzia nos países industrializados, poder-se-ia, nestas circunstâncias, relatar um processo de “nacionalização” de métodos e processos elaborados nos países desenvolvidos.

No entanto, as ferramentas de análises disponíveis à Cepal não atendiam as especificidades da realidade de um país subdesenvolvido e não havia a possibilidade de adaptar esse instrumental para os casos latino-americanos. Como visto, proliferavam alguns discursos e argumentos críticos aos modelos vigentes nos países da América Latina, muito embora estivessem esparsos em diferentes setores e camadas da sociedade. Com isso, o que se verificou foi uma “opção” pelo recolhimento desses argumentos – necessário dizer, do quais Prebisch já partilhava em tempos pré-cepalinos – e a formulação de uma perspectiva estruturalista das relações entre os grandes centros industriais e os países periféricos.

Seria a partir do Terceiro Mundo que a Cepal iria produzir um corpo teórico, aos moldes de uma “versão regional da teoria do desenvolvimento”, especializado nas tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos (KAY, 1989; BIELSCHOWSKY, 2000a).

¹⁸ Uma discussão mais detalhada sobre as incompatibilidades da teoria econômica convencional com o estruturalismo nascente pode ser verificada já no primeiro capítulo da obra *El subdesarrollo y la teoría del desarrollo* (1977).

¹⁹ Furtado (1961, p. 193) colocaria essa questão a partir de um prisma mais amplo, a saber: “o fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios”. Ou seja, um fenômeno recheado de especificidades dificilmente caberia dentro de um modelo abstrato, a-histórico e universal, tal como os ofertados pela teoria neoclássica e keynesiana [e sua derivada, a *economia do desenvolvimento*].

1.2 TRÊS TESES FUNDAMENTAIS DA CEPAL

As próximas seções apresentam três conceitos importantes ao entendimento da perspectiva da Cepal, especialmente nos seus “anos criativos”, nos dizeres de Furtado (1985a). A primeira apresentação se refere ao conceito de centro-periferia, um modelo analítico proposto por Prebisch (1949) para compreender as relações de especializações dos países. Em seguida, a teoria derivada desse modelo, qual seja, a tese de deterioração dos termos de troca. É a partir dessa tese que o modelo de subdesenvolvimento dos países periféricos se mantém ao longo das décadas – e, além, agrava-se em função da dinâmica comercial. Assim, a última tese dos estruturalistas é quase uma consequência lógica: a industrialização como um meio de mudança estrutural, ou seja, uma forma de superar o atraso econômico e tecnológico dos países periféricos.

1.2.1 A concepção de um sistema centro-periferia

Faz-se necessária uma depuração do conceito de sistema centro-periferia proposto inicialmente por Prebisch (1949) e integrado formalmente à Cepal, através do *Estudo econômico da América Latina, 1949*²⁰. Essa concepção está diretamente vinculada ao surgimento da Revolução Industrial, a fins do século XVIII, fenômeno que gradativamente proporcionaria um aumento de volume de transações no comércio internacional nunca antes praticado pela humanidade, seja pela diversidade de produtos ou pelo alcance geográfico (SUNKEL; PAZ, 1970; RODRÍGUEZ, 2009).

Essa intensificação do comércio internacional pode ser verificada pelo acréscimo das exportações mundiais ao longo do século XIX até o início da Primeira Guerra Mundial. De acordo com Sunkel e Paz (1970, p. 59), o valor das exportações mundiais, em 1820, era próximo de 550 a 600 milhões de dólares; e menos de cinquenta anos depois, em 1867-1868, esse valor estaria em torno de 5 bilhões de dólares; já em 1913, o valor das exportações figurava perto de 20 bilhões de dólares.

²⁰ Trata-se, de fato, do primeiro documento escrito pela Cepal. O “manifesto” de Prebisch havia sido publicado anteriormente e, então, os seus argumentos foram incorporados ao documento da Cepal, publicado em 1951.

Com efeito, o aumento quase exponencial do volume de transações do comércio internacional repousaria sobre um padrão delimitado nos papéis que cada país iria executar. Neste sentido, caberia aos países das áreas periféricas do capitalismo industrial o fornecimento de alimentos e matérias-primas até os países pioneiros da Revolução Industrial. No fluxo de exportações dos países industrializados, os produtos manufaturados e os bens de capital seriam incorporados à economia internacional (SUNKEL; PAZ, 1970).

Dada a mudança paradigmática que a Revolução Industrial causaria nos sistemas econômicos, Furtado (1961, p. 165) chegara a afirmar que “ao provocar uma ruptura na economia mundial da época, [a Revolução Industrial] representou uma mudança de natureza qualitativa, ao mesmo título da descoberta do fogo, da roda ou a do método experimental”.

Rodriguez (2009) apresenta uma síntese do conceito centro-periferia:

Os centros se identificam com as economias onde as técnicas capitalistas de produção penetram primeiro; a periferia, em contrapartida, é constituída por economias cuja produção permanece inicialmente atrasada, do ponto de vista tecnológico e organizacional. (...) Dito de outro modo, concebe-se que centros e periferia constituem historicamente como resultado da forma como o progresso técnico se propaga na economia mundial (RODRÍGUEZ, 2009, p. 81).

Inicialmente, na concepção do sistema centro-periferia, constata-se que “a propagação universal do progresso técnico, a partir dos países de origem para o resto do mundo, tem sido relativamente lenta e irregular” (CEPAL, 2000 [1951], p. 139). Como vimos, a constatação apresentava um contraste entre a teoria econômica dominante e a realidade observada.

Por essa perspectiva, os aumentos de produtividade difundidos nos países centrais não propagariam com a mesma intensidade pelos países periféricos²¹. Enquanto nos grandes centros industriais, os avanços nos métodos de produção seriam difundidos e assimilados por todos os setores da economia, os países periféricos só se apropriariam das reverberações menos intensas desse aumento de produtividade e, inclusive, somente nos setores exportadores

²¹ “A economia internacional não é vista como um sistema que apenas se reproduz e sim como algo que em permanente expansão sob o impulso da propagação do progresso técnico. Desta forma, afaste Prebisch do enfoque tradicional, que encara o intercâmbio externo como simples prolongação da atividade interna, uma troca de excedentes que permite aumentar a produtividade dos fatores relativamente mais abundantes, para atribuir-lhe um dinamismo autônomo” (FURTADO, 1985, p. 77).

de produtos primários ou atividades econômicas ligadas a esses setores. Por essa razão, haveria uma heterogeneidade do aparelho produtivo nos países periféricos, coexistindo “ilhas de progresso e atraso”. Essa coexistência, na qual a assimilação técnica pende para o setor exportador, é chamada de “desenvolvimento para fora” (RODRÍGUEZ, 2009).

Historicamente, o fenômeno havia se desenvolvido a partir da Grã-Bretanha:

Esse movimento iniciou-se na Grã-Bretanha, prosseguiu com graus variáveis de intensidade no continente europeu, adquiriu um impulso extraordinário nos Estados Unidos e finalmente abrangeu o Japão, quando este país se empenhou em assimilar rapidamente os modos de produção ocidentais. Assim se foram formando os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, ia tendo uma participação escassa no aperfeiçoamento da produtividade. (Cepal, 2000 [1951], p. 139)

Bielschowsky (2009, p. 175) relaciona algumas características da estrutura socioeconômica que os países periféricos apresentavam, à época:

- i) especialização em bens de setor primário e baixa diversidade produtiva (ausência ou baixa complementariedade intersetorial e integração vertical reduzida);
- ii) disparidade dos níveis de produtividade setorial (heterogeneidade estrutural) e oferta ilimitada de mão-de-obra com ingresso próximo à subsistência;
- iii) baixo interesse das estruturas institucionais (Estado, empresários, setores exportadores) em promover progresso técnico e investimentos.

Reconhecendo essas características, Rodríguez (2009, p. 81) ainda pontua sobre as diferenças observadas entre as estruturas produtivas da periferia e dos grandes centros industriais. De imediato, poder-se-ia distinguir o caráter *especializado* das economias periféricas, na medida em que apresentava um setor de exportação de produtos primários com altos níveis de produtividade, enquanto os setores domésticos ainda utilizavam técnicas nas quais a produtividade do trabalho era demasiadamente inferior. Nessas economias, a demanda de bens e serviços, cada vez maior e mais diversificada, seria atendida por meio de importações. É neste sentido que essas economias poderiam ser

categorizadas de *especializadas e heterogêneas*, enquanto a estrutura produtiva dos grandes centros seria *diversificada e homogênea*.

Com base nesse padrão estrutural, considerando a bipolaridade do sistema econômico global, a teoria cepalina desdobrou dois conceitos: o *desenvolvimento para fora*, no qual a demanda por produtos primários por parte dos grandes centros industriais é um impulsionador do desenvolvimento dos países periféricos (Prebisch, 1949, p. 78).

Durante o desenvolvimento *para fora*, a expansão acelerada do setor exportador pode induzir o surgimento de diversos ramos industriais e provocar a reabsorção de grandes contingentes de força de trabalho em condições de alta produtividade, sem que a especialização chegue a se reduzir drasticamente, ou a heterogeneidade a desaparecer por completo (Rodríguez, 1986, p. 11).

Em primeiro lugar, destaca-se que os autores cepalinos consideravam o desenvolvimento para fora um fenômeno histórico. Sunkel e Paz (1970, p. 273) identificam o período após a Revolução Industrial (1830) até os preâmbulos da Primeira Guerra Mundial como o “apogeu” deste fenômeno. Isso se deve, justamente, ao “período de ouro” do liberalismo no século XIX, em que o livre-cambismo da Grã-Bretanha havia estimulado as relações comerciais entre os países. Não obstante, a iminência da Primeira Guerra Mundial alterou de imediato o modelo de desenvolvimento dos países periféricos, pois estes países começaram a enfrentar dificuldades para importar produtos manufaturados dos grandes centros industriais.

Em seguida, trata-se da assimilação de que as relações centro-periferia não poderiam ser definidas com base em uma “diferenciação estática de suas estruturas produtivas” (Rodríguez, 1986, p. 12). Em outras palavras, seria errôneo imaginar que as estruturas dos grandes centros industriais *como também da periferia* tenderiam a se preservar estáticas ao longo de um período de grande expansão das economias e das relações comerciais. No entanto, o que se verifica é que a estrutura produtiva da periferia se mantém atrasada e heterogênea, com baixas assimilações do progresso técnico, sempre contrastada pela homogeneidade e diversificação da estrutura produtiva dos centros. Um contraste, aliás, que se acentua ao longo do tempo (RODRÍGUEZ, 2009).

1.2.2 Deterioração dos termos de troca: a tese Prebisch-Singer

Dada a delimitação dos países a partir de um sistema “centro-periferia” e a consequente determinação de quais produtos cada país iria suprir no comércio internacional, Prebisch (1949) apresenta os efeitos desse arranjo. Trata-se de uma tese conhecida como “deterioração dos termos de troca”²², uma análise dessa dinâmica comercial e da qual se conclui uma desvantagem para os países que exportam produtos primários.

A tese de deterioração dos termos de troca é discutida nos textos inaugurais da Cepal. De certa forma, as indagações iniciais do *Manifesto*, ao contrapor a teoria clássica dos benefícios do comércio livre e a experiência factual dos países periféricos na repartição dos ganhos, é a centelha para o que viria a ser chamado de deterioração dos termos de troca. Ao longo do texto, essa hipótese é explorada e apresentada com mais detalhes.

Como visto nas seções anteriores, o estruturalismo latino-americano não questiona o cerne da escola clássica, mas sim os benefícios da teoria das vantagens comparativas ricardiana. De acordo com os pressupostos clássicos, a especialização dos países em produtos dos quais dotavam de vantagens comparativas traria benefícios para ambos os polos desse comércio, não importando se produtos primários ou industrializados. Nessa linha, verificar-se-ia uma diminuição gradativa dos diferenciais de renda em função de fatores como mobilidade de capital, de trabalho ou através dos preços dos produtos (KAY, 1989).

A tese de Prebisch (1949) é construída a partir da constatação de que a produtividade dos produtos industrializados é mais acentuada do que a produtividade dos produtos primários. Para validar os pressupostos clássicos, os preços dos produtos industrializados, portanto, deveriam apresentar uma queda maior do que os produtos primários, justamente em função de sua produtividade maior. Dessa forma, a relação de preços entre produtos primários e produtos industrializados tenderiam a favorecer os países da periferia.

²² A deterioração de termos de troca é chamada de tese Prebisch-Singer porque tanto Raul Prebisch (1901-1986) quanto Hans Singer (1910-2006) chegam a mesma conclusão, em estudos independentes e contemporâneos: o comércio entre países industrializados e não-industrializados tende a ser prejudicial àqueles países exportadores de produtos primários (LOVE, 1996).

Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria um profundo significado. Os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Desse modo, os frutos do progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização (PREBISCH, 2000 [1949], p. 81).

No entanto, a dinâmica impressa na divisão internacional do trabalho exprimia justamente um movimento contrário: o preço dos produtos industrializados não só não apresentava queda como, ao contrário, registrava, no longo prazo, uma tendência de alta. Essa alta dos preços dos produtos industrializados ocorria em função da elevação de renda dos empresários e dos fatores produtivos, quando a intensidade era maior do que a produtividade em termos de baixa de custo.

Some-se, ainda, o agravante de que os produtos primários são tomadores de preço no mercado internacional. Dessa forma, os aumentos de produtividade nos setores exportadores das economias periféricas não espalhavam para os setores internos. Ao contrário, eram repassados aos preços internacionais, transmitindo, dessa forma, os benefícios do progresso técnico da periferia para o centro (PREBISCH, 2000 [1949]).

A tese da deterioração pode ser explicada por duas óticas – da demanda ou da oferta, sendo esta também conhecida como a “versão cíclica”. Kay (1989) aponta que a ótica da demanda não necessariamente é contrária aos pressupostos neoclássicos, ao afirmar que a deterioração ocorre por conta de diferenças na elasticidade-renda de produtos importados pelos países centrais e periféricos. Ou seja, dessa forma, os aumentos de renda nos países centrais não refletem em aumentos de exportações de produtos primários nos países periféricos²³. No entanto, verifica-se uma dinâmica oposta: pequenas variações de renda dos países periféricos pressionam a importação de produtos industrializados. Como não há a saída de aumentar o *quantum* das exportações

²³ Essa dinâmica pode ser explicada, em partes, pela Lei de Engels, na qual postula que sucessivos aumentos de renda refletem em pequenas proporções para o consumo de gêneros alimentícios. Além disso, os constantes progressos tecnológicos de produtos industrializados requerem cada vez menos matérias-primas – seja em termos de volume ou pela substituição por sintéticos (KAY, 1989).

e tampouco o preço dos produtos primários no mercado internacional, há uma tendência ao desequilíbrio comercial.

Pela perspectiva da oferta, o viés estruturalista é mais evidente. Para Prebisch (1949, p. 89) os ciclos econômicos devem ser relacionados à dinâmica de deterioração. Isso se deve ao fato de que os ciclos são inerentes ao capitalismo e, além disso, são fenômenos imprescindíveis para o crescimento da economia. E o aumento de produtividade é um dos principais fatores que acentuam esse crescimento.

No entanto, ocorre que a dinâmica entre produtos primários e industrializados apresentam características distintas, a depender do movimento cíclico. Nesse sentido, a fase ascendente do ciclo, o aumento de demanda de produtos industrializados faz com que haja aumento de preço desses produtos. Da mesma forma, a produção industrial puxa a alta de preços dos produtos primários. Nesse sentido, enquanto não há uma readequação de oferta dos produtos primários – ou seja, expansão da produção para atender o centro –, há uma transferência de lucros dos empresários dos países centrais para os países periféricos. Assim, na fase ascendente, há uma melhora nos termos de troca para os países periféricos (CEPAL, 2000 [1951]; PREBISCH, 2000 [1949]).

Entretanto, o fenômeno de melhora dos termos de troca favorável aos países periféricos é temporário. Isso porque, na fase descendente, a diminuição dos lucros *não* ocorre de maneira equilibrada nos países centrais e periféricos, pois há condições socioeconômicas distintas nesses contextos. Nos centros, fatores como organização sindical e barreiras à redução de salários de trabalhadores industriais impedem que os preços voltem na mesma proporção do movimento ascendente. Já no caso dos países exportadores de produtos primários, não se evidencia rigidez de salários ou de lucros, em função de serem tomadores de preços e, também, pelas condições institucionais vigentes.

É dessa forma, portanto, que ocorre a dinâmica de deterioração dos termos de troca através da perspectiva de ciclos econômicos. Na fase ascendente, os preços dos produtos industrializados aumentam e, com isso, elevam a pressão de demanda sobre os produtos primários, fazendo com que haja, nesse movimento, uma transferência de lucros para a periferia. No entanto, as pressões baixistas são menos influentes nos países centrais, de modo que

conseguem manter o padrão de vida estabelecido na fase ascendente. Para isso, deslocam a pressão baixista para os países periféricos, menos rígidos em suas estruturas produtivas – seja em termos sociais ou produtivos (PREBISCH, 2000 [1949]).

Nisso está a chave do fenômeno pelo qual os grandes centros industriais não apenas preservam para si o fruto da aplicação das inovações técnicas para sua própria economia, como também ficam numa posição favorável para captar uma parte do fruto que surge no processo técnico da periferia (PREBISCH, 2000 [1949], p. 88).

Assim, instaura-se uma “armadilha” do subdesenvolvimento, de modo que não somente as condições naturais da economia não direcionam os países desindustrializados para o progresso técnico como *acentuam* as condições do subdesenvolvimento. Sob esse aspecto, o *Manifesto* é um chamado para a única saída viável na perspectiva estruturalista: a industrialização como maneira de superar o atraso.

1.2.3 A industrialização periférica

As primeiras páginas do “Manifesto” já apresentam tanto o *diagnóstico* do problema da América Latina como o instrumento de superação. Se o problema estava na dispersão do progresso técnico entre economias centrais e periféricas, só havia um meio de superá-lo: a industrialização.

Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for a sua explicação ou maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho. Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas (PREBISCH, 2000 [1949], p. 72).

Ou seja, é importante destacar que o processo de industrialização para os estruturalistas era uma consequência resolutive a partir das condições desvantajosas que se encontravam os países periféricos. Não se tratava de uma industrialização *por si*, mas porque se constituía numa saída *necessária* para a superação das condições de subdesenvolvimento²⁴.

²⁴ Se é fato que inicialmente os estruturalistas reconheciam a via da industrialização como a única possível para *superar* as condições do subdesenvolvimento das economias

Love (2005, p. 102) assinala que, para os estruturalistas, a industrialização era vista como o mais importante objetivo do programa de desenvolvimento, pois historicamente era associada a aumentos de renda *per capita* e a um rápido crescimento econômico.

Como dito acima, o processo de industrialização em economias periféricas já vinha ocorrendo, ao menos desde o início do século. Certamente, esse processo ora se apresentava anêmico ora com maior dinamismo, a depender das condições externas. Ou seja, tratava-se de uma industrialização que ainda se voltava para as variáveis externas da economia. Não obstante, a contribuição da Cepal foi justamente identificar os fatores que imprimiam fraqueza nesse processo para, então, removê-los ou, ainda, intensificar os fatores aceleradores.

A análise de Furtado (1983, p. 176) é de que havia *fases históricas* no processo de industrialização dos países periféricos. De acordo com o autor, num primeiro momento, o processo de industrialização havia se desencadeado em função do aumento das exportações de produtos primários. Depois, a próxima fase foi caracterizada pelas “tensões estruturais criadas por insuficiência prolongada da oferta de produtos industriais”, ou seja, essas tensões poderiam ser frutos tanto da diminuição de exportações para financiar o consumo de produtos manufaturados como da própria estagnação em face do aumento demográfico.

Furtado (1983) continua a analisar a primeira fase como um reflexo do dinamismo do setor exportador. Assim, identifica esse primeiro processo nos países como Argentina, Brasil, México e Chile, que vivenciaram o aumento de exportações no início do século e, de fato, deslocaram o excedente para uma indústria ainda incipiente. Nessa primeira fase, na interpretação furtadina, constituem-se dois tipos de atividade industrial: de um lado, uma indústria voltada para o setor exportador, com produtos não muito sofisticados; de outro

periféricas e, efetivamente, associavam diretamente industrialização e desenvolvimento econômico, também é verdade que, mais tarde, identificariam casos em que o processo de industrialização ocorreu sem “abandonar as características do subdesenvolvimento” – um exemplo desse fenômeno seria o Brasil, o que fez com que abandonassem, de fato, a hipótese de que a somente o processo de industrialização seria necessário para superar as condições de subdesenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico ganharia aspectos mais amplos – do econômico [industrialização] para sociais, históricos e culturais. (FURTADO, 1985 [1973], p. 97).

lado, uma atividade industrial capaz de suprir as necessidades básicas de uma crescente população urbana.

Na atividade industrial voltada para o setor exportador, não se verifica um *dinamismo* próprio, visto que ainda é um “desenvolvimento para fora”, nos termos cepalinos. Ou seja, trata-se de uma *extensão* do mercado global e, principalmente, dos centros dominantes. No caso da indústria voltada para abastecer a população urbana, Furtado (1983, p. 177) aponta que seriam “indústrias que utilizam mão-de-obra de forma intensiva, ou que produzem artigos perecíveis, bem como outras que produzem materiais de construção”. Destaca ainda que essas indústrias tendem a se aglomerar nos núcleos urbanos, de forma a se beneficiar dos serviços públicos e dos financiamentos, até então inexistentes noutras partes dos países.

Sunkel e Paz (1970, p. 9) consideram que “la forma en que se diferenciaron las distintas economías latinoamericanas al influjo de su actividad exportadora constituye un apropiado punto de partida para examinar el origen, la profundidad y el dinamismo del proceso de industrialización”. Assim como Furtado (1983), identificam a atividade exportadora o ponto de partida para examinar a origem dos processos de industrialização.

A industrialização ocorrida a reboque de um desenvolvimento *para fora* têm fatores limitantes de sua latência. Sunkel e Paz (1970, p. 355) alegam que mesmo as políticas de fomento à industrialização seriam “limitadas por la naturaleza estructural del modelo de crecimiento hacia afuera”, pois esse haveria de impor na atividade primária exportadora o eixo central de sua economia. Nesse sentido, os interesses da política da atividade exportadora haveriam de se sobrepor aos interesses industriais.

Nessa linha, Mello (1984, p. 29) identifica o setor agroexportador como fator fundamental do crescimento para fora, ou seja, advém das exportações o “único componente autônomo do crescimento da renda”. Assim, é na *transição* do dinamismo de uma economia exportadora para uma economia com mecanismos internos de sustentação da demanda que vai ocorrer a evidência de gargalos e desequilíbrios.

O desenvolvimento *para dentro* seria fundamentado na diversificação da atividade manufatureira na medida em que absorveria a mão-de-obra de setores

mais atrasados da economia, de modo que a produtividade média do trabalho seria gradualmente elevada (RODRÍGUEZ, 1986). Dessa forma, Sunkel e Paz (1970, p. 83) tipificam a Argentina como um exemplo da inflexão do modelo de desenvolvimento de fora para dentro. Com a crise dos anos 1930, verificou-se uma grande pressão baixista de preços e de volume das exportações dos produtos primários, o que resultou numa “aguda escassez de divisas”. Assim, findou-se impossível não restringir ao máximo as importações, seja por meio de políticas cambiais, tarifárias ou mesmo com a proibição direta. Não obstante, as políticas de manutenção da renda e do emprego influenciaram positivamente sobre a demanda de bens e serviços que antes dependia de oferta externa. Com isso, surgiram as condições favoráveis para a produção manufatureira nacional, num processo de *substituição de importações*, de modo que a inflexão do dinamismo para mecanismos internos deveria ocorrer, necessariamente, por meio de uma industrialização por das substituições de importações²⁵. Tavares (1978) reitera que o modelo de substituição de importações retira das exportações o eixo dinâmico da economia periférica, transferindo aos investimentos. Nessa inflexão, o termo “substituição de importações” deve ser tomado como uma mudança *qualitativa* das importações.

Fitzgerald (1998) faz uma análise sobre o processo de industrialização na perspectiva da Cepal. Assim, o autor identifica três “princípios fundamentais” que regiam ou justificavam esse processo nas décadas de 1940 e 1950. Em primeiro lugar, como já dito, era uma saída ao pessimismo cepalino dos benefícios do comércio internacional. Os países periféricos se encontravam numa situação de desvantagem nas relações centro-periferia. Ainda, havia a perspectiva de um agravamento nesse desequilíbrio comercial, de modo que as pressões sobre o balanço de pagamentos dos países seriam cada vez mais frequentes e intensas. Além disso, em segundo lugar, a industrialização seria uma maneira de absorver o excedente de mão-de-obra e deslocar a força de trabalho de setores primário-exportadores para um setor dinâmico. Por fim,

²⁵ “O modelo de substituição de importações do período caracterizou-se, entre outros elementos, pelo elevado grau de fechamento da economia doméstica à concorrência externa e pela presença marcante dos investimentos do Estado, sobretudo nos setores que apresentavam barreiras à entrada (financeiras e tecnológicas) praticamente intransponíveis ao capital privado nacional e que não interessavam – em função da baixa rentabilidade e dos elevados prazos da maturação ao capital privado estrangeiro” (CURADO, 2013, p. 616).

argumentava-se que a industrialização sob coordenação do Estado seria a maneira mais rápida de fomentar avanços tecnológicos absorvidos pela própria economia, pois, de outro modo, os avanços seriam sentidos nos países centrais.

Assim, com a “absorção interna” do aumento do progresso técnico promovido pela industrialização, os impactos seriam na elevação do padrão de vida dos habitantes, bem como uma maior quantidade de capital por trabalhador. Para a Cepal (2000 [1951], p. 76), a questão da elevação do padrão de vida era de “importância decisiva”, e dependia da quantidade de capital por trabalhador empregado na indústria, nos transportes e também na produção primária.

É importante destacar dois pontos da prerrogativa cepalina. O primeiro é o reconhecimento de que a industrialização exige, obviamente, formação de capital para as inversões necessárias. Para a Cepal, esse montante não caberia da retração de consumo das massas, visto que já identificavam como muito baixo, e tampouco *somente* da poupança interna. Assim, “seria possível que investimentos estrangeiros bem encaminhados contribuíssem para o aumento imediato da produtividade por trabalhador” (CEPAL, 2000 [1951], p. 77).

O segundo ponto é justamente as pressões sobre o balanço de pagamentos provenientes das importações de bens de capital para *formar* a capacidade industrial. Dessa forma, o processo exigira uma mudança qualitativa das importações: de bens de consumo para bens de capital²⁶. Ao reconhecer a dualidade da economia primário-exportadora, tem-se que o setor exportador primário deva ser o financiador (em dólares) desse processo de industrialização.

A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o objetivo social de elevar o padrão de vida é que se disponha dos melhores equipamentos em termos de maquinaria e instrumentos, e que se aproveite prontamente o progresso da técnica em sua renovação sistemática. A mecanização da agricultura implica a mesma exigência. Necessitamos de uma importação considerável de bens de capital e também precisamos exportar produtos primários para consegui-la (CEPAL, 2000 [1951], p. 74).

²⁶ No Brasil, a solução de contorno para essas restrições se daria por meio de políticas cambiais desenvolvimentistas, como “por exemplo, com a da Instrução 70 da SUMOC de Vargas (leilões de câmbio com faixas de “essencialidade” para importações) ou na ‘lei de similares’ de JK” (FONSECA, 2016, p. 122).

Esse processo de industrialização com substituição de importações seria posteriormente caracterizado de *concentrador e excludente*, no sentido de que os frutos do progresso tecnológico da industrialização se concentrariam nas mãos dos capitalistas, excluindo as massas e, portanto, acentuando a desigualdade de renda (KAY, 1989; SCHNEIDER, 2013). Sem deixar de considerar a industrialização um fenômeno importante para o desenvolvimento econômico, esses dois conceitos seriam, ao longo do tempo, desassociados ou compreendidos como conceitos singulares e, principalmente, com dinâmicas distintas²⁷.

1.3A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO

A estratégia desenvolvimentista esteve em pleno debate dentro do espectro acadêmico ou político desde sua formulação. Especialmente no Brasil, a estratégia conquistou uma certa hegemonia tanto no “pensamento econômico brasileiro”, como nas decisões políticas, percebida a partir da década de 1950 até meados de 1980 (FONSECA, 2004; MOLLO; AMADO, 2015).

No entanto, é importante destacar que em praticamente todo esse período houve questionamentos de suas aplicações e os apontamentos de suas falhas. Em muitos momentos da formação do pensamento desenvolvimentista, as críticas e as dúvidas sobre os rumos da política econômica para os países “atrasados” assumiu a forma de debate público. No caso brasileiro, até os anos 1930, havia o predomínio de teses liberais e favoráveis aos postulados ricardianos da especialização em produtos primários. Com visto em Fonseca (2004), as “ideias desenvolvimentistas” ainda estavam esparsas. Na medida em que essas ideias tomam alguma corpulência, travam-se os debates entre desenvolvimentistas e correntes liberais.

Numa perspectiva histórica, o primeiro debate emblemático entre as duas correntes é protagonizado pelo industrialista Roberto Simonsen (1889-

²⁷ Curado (2013, p. 624) sintetiza o processo de desassociação entre os dois conceitos: “o que já está claro nestas análises é que crescimento não se confunde com efetivo desenvolvimento econômico e social. É evidente que, além do esforço de análise, a evolução concreta da economia brasileira ao longo das décadas de sessenta e setenta contribuiu de forma decisiva para consolidar essa visão. No auge do ‘milagre econômico’, já eram evidentes os limites do processo de industrialização para o desenvolvimento”.

1948) e o economista Eugênio Gudín (1886-1986) nos anos 1944-1945²⁸. Anos depois, em 1953, outro debate seria encenado por Eugênio Gudín e Raul Prebisch, sob a tónica da publicação de *Análisis y proyecciones de desarrollo económico*, um documento da Cepal que apresentava a “técnica de programação” cepalina, ou seja, as técnicas de planejamento econômico. As críticas de Gudín foram publicadas em forma de artigos jornalísticos, intitulados “Mística do planejamento”. Prebisch responderia com dois artigos, sob o título de “Mística do equilíbrio espontâneo”.

Furtado (1985, p. 138) relata o impacto que as ideias da Cepal tiveram nas correntes liberais. Assim, abriu-se uma “ofensiva no plano acadêmico contra as ideias da Cepal”. Em 1950, uma série de conferências foi realizada na Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a discussão do “plano do desenvolvimento” sob o enfoque tradicional. Nessas conferências, destaca-se a presença de Jacob Viner (1892-1970), economista de linha neoclássica, que defendeu a teoria ortodoxa do comércio internacional e a indistinção de um país produzir produtos primários ou industrializados.

Voltando-se para o que mais interessava ao público, sentenciou o Prof. Viner: “Em parte alguma da literatura especializada que consultei pude descobrir que é um país ‘subdesenvolvido’.” Depois de saborear a perplexidade do público – mais de uma pessoa estaria perguntando a seus botões: será que eu existo? – acrescentou: “E se exportar produtos primários é ruim, por que não nos apiedamos da Dinamarca, da Califórnia, de Iowa?” (FURTADO, 1985, p. 139-140).

O fato é que a “ideologia desenvolvimentista”, nos termos de Bielschowsky (2000b) prevaleceu nos redutos da política econômica até meados de 1980, especialmente no caso brasileiro. As ideias fundamentais que o processo de industrialização seria a base do desenvolvimento econômico – e este seria coordenado pela ação estatal – formaram um ‘núcleo conceitual’ de grande influência. Assumindo uma forma ou outra, as ideias desenvolvimentistas foram úteis tanto a regimes democráticos quanto a autoritários.

Assim, a crise do desenvolvimentismo não ocorreu no plano teórico, mas do confronto de suas proposições aos resultados materiais²⁹. Foi somente nos

²⁸ Para uma leitura em perspectiva histórica e o conteúdo desse debate, ver *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1955* de Teixeira, Maringoni e Gentil (2010).

²⁹ Em absoluto, não significa que o plano teórico não tenha se desenvolvido a ponto de formular críticas do modelo desenvolvimentista original, ou seja, dos postulados da ‘fase criativa’

anos 1980 que o desenvolvimentismo deixaria de responder a contento os desafios da economia brasileira e, de fato, seria considerado um “modelo superado” (BRESSER-PEREIRA, 2016b). Diante dessa perspectiva, o desenvolvimentismo começou a ser contestado como uma estratégia capaz de continuar a mover a dinâmica da economia, principalmente a partir dos desafios supracitados na década de 1970.

De fato, tanto os keynesianos como os economistas desenvolvimentistas foram dominantes nos processos decisórios das políticas econômicas adotadas. Ou seja, eles eram o *mainstream* da economia, seja nos países centrais ou nos países periféricos. No entanto, na década de 1980, a estratégia desenvolvimentista não foi capaz de explicar – tampouco resolver – os desafios postos pelos países. E, então, a ortodoxia convencional reconquistou o espaço dentro da agenda econômica (BRESSER-PEREIRA, 2009; MOLLO; AMADO, 2015; TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010).

Bresser-Pereira (2009) elenca quatro fatores fundamentais para a crise do “velho desenvolvimentismo”. De acordo com o autor, uma das características que dava maior sustentação ao desenvolvimentismo seria o conceito de *nação*, ou seja, “empresários, burocracia do Estado, classes médias e trabalhadores, unidos na competição internacional” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 75).

A nação, neste caso, seria a coesão das diversas classes sociais, com seus interesses autônomos, dentro de um *objetivo* que era o desenvolvimento econômico, sendo o Estado o principal instrumento da ação coletiva. É neste sentido que Bresser-Pereira (2009) sugere os fatores que culminaram na ascensão da ortodoxia convencional, em detrimento da estratégia desenvolvimentista. Em primeiro lugar, a estratégia desenvolvimentista preconizava a aliança nacional entre funcionários públicos, trabalhadores, industriais e classes médias, ou seja, uma reunião de esforços de distintas categorias. Esses esforços formariam uma “burguesia nacional”, ou seja, novos empresários industriais que se associariam às outras categorias com uma finalidade única: o desenvolvimento econômico.

da Cepal em relação ao que já vinha sendo observado no plano material. Um caso dessa crítica ao modelo original da Cepal estaria no surgimento da teoria da dependência associada. Ver Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

Com isso, o desenvolvimento econômico, na acepção nacional-desenvolvimentista, seria um reforço do conceito de “nação”. Essa coordenação de aliança política seria efetivada no instrumento máximo da ação coletiva: o Estado. Portanto, a dissolução da aliança nacional representou, de fato, o declínio do *sentido* do desenvolvimentismo:

Como consequência [da dissolução], a aliança nacional que era tão essencial à constituição de uma nação se rompeu, e a esquerda moderada da América Latina abraçou as teses da “teoria da dependência associada”, que rejeitava a possibilidade de uma “burguesia nacional”. Ao fazer isso, ela rejeitou as próprias ideias de nação e de estratégia nacional de desenvolvimento nas quais se baseava o nacional-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 78)

Outro fator apontado por Bresser-Pereira (2009, p. 78) estava relacionado a ideia de que o desenvolvimentismo se baseava na substituição de importações e que, ao se caracterizar desta forma, já continha as “sementes de seu próprio fracasso”. Isso porque a redução do coeficiente de abertura da economia, o foco no mercado interno e a proteção da indústria nacional limitariam drasticamente as economias de escala do país. De acordo com o autor, em 1970, as economias latino-americanas estavam gerando grandes distorções em função do modelo de substituição de importações. Isso poderia ser observado pela relação capital-trabalho nos setores de bens de consumo, intensificada após a industrialização. O aumento dessa relação gerou, de acordo com Furtado (1965, apud Bresser-Pereira, 2009, p. 78): i) concentração de renda; ii) menor produtividade do capital.

Outro fator de grande relevância seria a crise da dívida externa nos anos 1980. Neste caso, tratava-se de uma característica da estratégia de crescimento com poupança externa, o que acarretou por enfraquecer ainda mais a aliança nacional subjacente ao desenvolvimentismo (SALLUM JR; KUGELMAS, 1991). Neste aspecto, a crise da dívida foi um dos elementos-chave para a “inflação inercial” observada nesta década, a partir da indexação dos preços. De acordo com Bresser-Pereira (2009, p. 79), após essa dissolução da aliança, o desenvolvimentismo só teve apoio de uma “ala populista” da esquerda. Neste sentido, rompeu-se a credibilidade nacional do desenvolvimentismo.

A partir dessa perspectiva de perda de credibilidade interna do desenvolvimentismo, o quarto fator elencado por Bresser-Pereira (2009) ganha destaque: a onda “ideológica neoliberal”, proveniente dos países do Norte. A força deste discurso começou a se estabelecer como uma resposta à crise da dívida externa, propondo modelos ou políticas mais ortodoxas para resolver a questão. Nessa linha, Bresser-Pereira (2009) destaca o Plano Baker (1985) como o primeiro compilado dessas novas ideias orientadas a um ajuste macroeconômico ortodoxo.

A partir de então, para os economistas ortodoxos, o desenvolvimentismo havia de ser superado, porque suas “razões de existir” já não condicionavam os países. Ou seja, as etapas de acumulação de capital e de industrialização haviam sido completadas e, além disso, as crises que os países estavam enfrentando eram provenientes daquela estratégia adotada (CORRÊA; FEIJÓ, 2017). Mais: atribuiu-se uma carga negativa ao termo “desenvolvimentista”, associando-o a populismo ou políticas econômicas desastradas. A nova corrente liberal, ao contrário, propunha uma série de reformas institucionais neoliberais e ortodoxas, a fim de integrar esses países a um sistema globalizado. Em consoante a essa globalização, aliás, não havia mais necessidade de um conceito de “nação” a ser defendido e vivenciado, visto que o desenvolvimento econômico estava a cargo dos mercados de todo o mundo (BRESSER-PEREIRA, 2009; MATTEI, 2013).

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi apresentar as principais ideias concebidas pelos estruturalistas latino-americanos de forma a sedimentar uma estratégia desenvolvimentista no contexto das décadas de 1940 e 1950. Ou seja, as teses fundadoras do pensamento cepalino e como essas convergiram para o debate sobre desenvolvimento econômico que estava a acontecer no mundo todo.

De fato, a própria criação da Cepal em 1948 – e das cinco agências para estudos econômicos em cada continente – foi uma manifestação de como as questões sobre as diferenças potenciais entre os países não somente se erigiam no campo acadêmico, mas também nos salas e gabinetes institucionais. O que não significa dizer que esses movimentos não tenham tido oposição. Furtado

(1985a), como citado acima, relata das dificuldades no âmbito da criação da Cepal, posto que o governo dos Estados Unidos se posicionava contrário a ela. Inicialmente, o empenho em criar a Cepal partiu do governo chileno. Dessa forma, não se mostrou, portanto, uma consciência conjunta dos países de economias periféricas. O engajamento de alguns países só iria ocorrer anos depois.

Não obstante, argumentamos que as ideias sobre industrialização já estavam em pleno andamento no caso brasileiro. A concepção de que a industrialização seria uma etapa necessária para alcançar os países ricos se mostrava com vigor e, principalmente, com aderência da classe política e burocrática. Assim, evidencia-se que a relevância da Cepal neste momento não foi trazer à tona a discussão, posto que já ocorria, mas ser um órgão que se prestou sistematizar e concatenar essas ideias dentro de uma formalização teórica. Essa formalização seria suficientemente capaz de fazer com que as ideias transitassem tanto pelas vias burocráticas – na forma de estudos econômicos aplicados – como também pelos debates acadêmicos. Ou seja, a Cepal deu uma corporificação mais sofisticada a essa temática.

Essa sistematização pôde ser vista no que denominamos de “três teses fundamentais” da Cepal. Assim, buscou-se demonstrar que havia uma “lógica interna” dentro do pensamento cepalino na defesa da industrialização como indutora do desenvolvimento econômico. Dessa forma, Prebisch (1949) aponta evidências de que os benefícios do comércio internacional não se materializavam conforme postulava a teoria clássica, de modo que as economias poderiam ser classificadas entre “centrais” e “periféricas”. Uma espécie de corolário dessa perspectiva está na segunda tese, chamada deterioração dos termos de troca. Essa tese supunha que a especialização em produtos manufatureiros e primários, respectivamente a de economias centrais e periféricas, apresentava uma tendência de declínio relativo para os produtos primários. Assim, essa tendência baixista dos produtos primários teria impactos no coeficiente de importação dos países periféricos e, de fato, promoveria crises de balanço de pagamentos, cada vez mais frequentes e mais acentuadas. Dessa forma, originalmente, a saída para os países periféricos seria por meio da

industrialização – a ocorrência de uma mudança estrutural nas economias periféricas daria conta de promover desenvolvimento econômico.

Sinteticamente, esse foi o aporte da Cepal na defesa da industrialização. Não se mostrava como uma opção, mas uma imposição diante das evidências empíricas catalogadas pelos economistas cepalinos. Nesse sentido, os primeiros textos da Cepal demonstram que a ideia de industrialização estava associada ao desenvolvimento econômico. Por essa razão, a Cepal se mostrou coesa num primeiro momento. Posteriormente, essa associação entre industrialização e desenvolvimento econômico seria revista, de modo que desdobrariam diversas perspectivas, abrindo um prisma heterogêneo dentro do pensamento da Cepal e, também, no “pensamento desenvolvimentista” independente.

Além da revisão da industrialização como indutora do desenvolvimento econômico, a própria hegemonia desenvolvimentista se mostrou incapaz de superar os desafios apresentados pelas economias nos anos 1980 que culminou, no caso brasileiro, em elevada dívida pública e altos índices de inflação.

Portanto, durante a década de 1980 se consolidou a crise do desenvolvimentismo. Seria o fim de um período em que o pensamento e as políticas econômicas passavam, necessariamente, pela perspectiva do desenvolvimentismo.

2 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: UMA ABORDAGEM CONTEMPORÂNEA

2.1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar as principais características do novo-desenvolvimentismo. Para fazer isso, é demonstrado como o novo-desenvolvimentismo surge dentro de um contexto político bastante específico. A seguir, é apresentada a agenda novo-desenvolvimentista e a sua macroeconomia do desenvolvimento, desdobradas a partir das *Dez teses do novo-desenvolvimentismo*. Então, por fim, as semelhanças e diferenças com o “velho desenvolvimentismo” e as críticas a essa corrente.

Os rumos da política econômica nos anos 1990 podem ser considerados uma ruptura com o desenvolvimentismo que tanto havia influenciado os caminhos dos países da América Latina. Essas políticas fizeram com que o período ficasse marcado por “reformas neoliberais”. Moraes e Saad-Filho (2011, p. 508) identificam essas reformas alinhadas ao paradigma liberal como as decisões de abertura da conta de capitais, desregulamentação financeira, a liberalização comercial, as privatizações e as ações que visavam aumentar a eficiência do Estado.

Moraes e Saad-Filho (2011, p. 511) descrevem como esse período sofreu críticas de diversos grupos heterodoxos, aludindo para um “razoável consenso sobre as insuficiências das políticas neoliberais, bem como sobre as suas consequências macroeconômicas adversas”, posto que se tornava mais evidente pelo desempenho econômico dos últimos anos do século XX e pela situação de fragilidade das contas externas.

Não obstante a promoção de políticas econômicas voltadas para a estabilização macroeconômica e as reformas institucionais seguindo os paradigmas ortodoxos, o debate sobre a volta de uma estratégia desenvolvimentista ganhou força na medida em que essas políticas não resultaram em vigor econômico. Um exemplo da retomada do debate pode ser visto no livro organizado por Bielschowsky e Mussi (2002) no âmbito da Cepal. Trata-se de uma coletânea de artigos de economistas em que se discute a

retomada do crescimento da economia brasileira. Os ensaios são dos dois primeiros anos do século XX, antes da eleição de Lula em 2002.

A ascensão de Lula ao poder, em 2003, dava sinais de que essas “políticas neoliberais” seriam sacadas para a construção de uma matriz de políticas heterodoxas. No entanto, isso não ocorreu de imediato. O novo governo de esquerda manteve políticas de cunho ortodoxo no âmbito econômico. À esquerda, viu-se a formulação e ampliação de políticas sociais (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013; BASTOS, 2012). Isso causou um certo *estranhamento* nos economistas mais ligados a heterodoxia. Da mesma forma, percebeu-se a abertura de um “campo de possibilidades” para a formulação de proposições de políticas econômicas.

Morais e Saad-Filho (2011, p. 508) demonstram como o “continuismo macroeconômico” produziu uma bibliografia crítica ao início do governo Lula. Para os autores, havia dois objetivos distintos nessa produção crítica. Em primeiro lugar, a necessidade de “demarcar os campos teóricos”, ou seja, apresentar os limites e as contradições da continuidade das políticas econômicas face a perspectivas keynesianas ou marxistas. Nessa demarcação, de fato, caberia expor que a continuidade estaria condenada ao “fracasso”, repetindo as mesmas crises do governo anterior.

O segundo objetivo, dessa forma, seguia-se como derivado do primeiro: ao limitar as esperanças do continuismo, caberia apontar, dentro do plano heterodoxo, quais as perspectivas e os caminhos de condução gerados pela inflexão de uma “política econômica” para uma “economia política”.

É interessante observar como as expectativas em relação ao governo Lula estavam sendo deterioradas, em função das medidas do novo governo:

É compreensível certa mistura de perplexidade e frustração que os primeiros meses do governo Lula têm produzido entre os que muito acreditavam nas mudanças sociais efetivamente democrático-populares, e os que necessitavam delas. Tudo até agora feito, e mesmo o sinalizado pelo governo Lula, não autorizam otimismo e sim alimentam legítimos receios de continuismo e paralisa (PAULA, 2003, p. 8).

Assim, é a partir da produção dessa bibliografia crítica que muitos economistas iriam esforçar-se por compreender o panorama à frente. Paula (2003) reúne artigos de diversos economistas na intenção tanto de compreender

a conjuntura daquele momento, como também propor saídas de cunho popular a esses desafios.

Paulani (2003, p. 19) sinaliza para a falta de alternativa, a ponto de citar a “morte da macroeconomia” na medida em que as discussões sobre os caminhos macroeconômicos cessam e, portanto, só existe *uma* macroeconomia possível – ou seja, uma macroeconomia estabilizadora, não indutora de renda e empregos.

No entanto, é reconhecido que o primeiro governo Lula não retomou as políticas de cunho desenvolvimentista, mantendo o tripé macroeconômico³⁰ no primeiro mandato de seu governo. Não obstante, a tônica do primeiro governo estava na “estabilidade econômica”. Moraes e Saad-Filho (2011) demonstram duas linhas interpretativas dessa continuidade. De um lado, acreditava-se que tratava de uma “guinada” consciente pelo novo governo de esquerda, abandonando os “valores populares” na chegada ao poder. De outro lado, havia interpretações de que, na realidade, havia uma “correlação de forças políticas, que *impunha* o abandono das propostas petistas” (p. 511). Isso não afastava o estranhamento de que a cúpula burocrática no âmbito econômico se formava de conservadores e ortodoxos:

A sensação de estranhamento e perplexidade desses analistas com a continuidade das políticas neoliberais se agravava pelo fato de que economistas ligados à Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro – conhecido centro da academia conservadora – passaram a ocupar posições-chave no Ministério da Fazenda, enquanto o Banco Central continuava a ser dirigido por economistas ortodoxos e profissionais oriundos do mercado financeiro (MORAIS; SAAD-FILHO, p. 510).

É dentro desse contexto que surge a proposta novo-desenvolvimentista. Bresser-Pereira (2003a) apresenta o conceito de “novo-desenvolvimentismo” no mesmo ano em que essas discussões sobre as críticas e as proposições políticas do governo Lula irrompem. Assim como outros economistas de diversas vertentes, a solução apresentada é de uma saída de linha heterodoxa³¹.

³⁰ “As políticas macroeconômicas mantidas por Lula eram fundadas no tripé composto por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 508).

³¹ A primeira vez que o termo “novo-desenvolvimentismo” é empregado ocorre na quinta edição do livro *Desenvolvimento e crise* de Bresser-Pereira (2003a). No ano seguinte, é publicado um artigo no jornal Folha de São Paulo intitulado “O novo-desenvolvimentismo” (19/09/2004). Não obstante, algumas “teses novo-desenvolvimentistas” já vinham sendo

Destacam-se, nessa fase, dois trabalhos de Bresser-Pereira (2003b; 2004). Em *Macroeconomia do Brasil pós-1994* (2003b) a ênfase está, como se pressupõe, na análise das políticas econômicas a partir da implementação do Plano Real. Ou seja, a mesma tônica de outros economistas como mostramos aqui. Da mesma forma, no artigo do ano seguinte intitulado *Propostas de desenvolvimento para o Brasil* (2004) começa a esboçar a linha de pensamento que constituiria os argumentos do novo-desenvolvimentismo. Após o arrazoado de políticas econômicas voltadas para a estabilização econômica e que não promoviam o crescimento, caberia uma política de desenvolvimento capaz de fazer com que o país voltasse a crescer, o que o faz analisar as propostas de ortodoxos e de “velhos desenvolvimentistas”. Pode-se ver ali uma divisão da proposta do “novo desenvolvimento”.

Mas é preciso pensar em um novo desenvolvimentismo, que tenha, como uma de suas características, pensar em um grande projeto de desenvolvimento nacional. E que esse projeto ou acordo nacional parte do pressuposto que o setor moderno, capitalista, não tem condições de absorver toda a mão-de-obra excedente do país (...). Nos anos 1950, pensávamos que o desenvolvimento industrial e capitalista absorveria aos poucos a mão-de-obra excedente, mas hoje está claro que isso não é verdade (...). O desemprego só cresce no Brasil porque o desenvolvimento não acontece (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 628).

Não obstante, a primeira publicação de um conjunto mais sistematizado de ideias novo-desenvolvimentistas ocorre com o trabalho de Sicsú, Paula e Michel (2005). De fato, é a partir de um processo de sistematização que se evidencia um “núcleo duro”. A partir dele, seria possível considerar as críticas e a base de sustentação dessa corrente.

Nas palavras de Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 665) o novo-desenvolvimentismo é visto como uma “estratégia nacional de desenvolvimento apropriada ao nosso tempo”. Ou seja, fica claro que se trata de uma tentativa de *atualização* da estratégia desenvolvimentista – do que se infere, portanto, que esta é uma proposta inadequada para os “novos tempos”³². Neste ponto, os

trabalhadas por Bresser-Pereira, a exemplo do artigo *Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade* (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2002) e *Crescimento econômico com poupança externa?* (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2003).

³² Embora seja sintomático Bresser-Pereira (2011, p. 305) reconhecer que o termo “desenvolvimentismo” não gozasse mais dos mesmos prestígios de antigamente, ou seja, as propostas novo-desenvolvimentistas surgiram, “não obstante, o *establishment* econômico

autores destacam que alguns países já se encontram num processo de industrialização bastante avançado, em condições de competir internacionalmente. Não obstante, identificam “entraves” a essa competição, como a doença holandesa, o desajuste na taxa de câmbio, a coesão social em função do desenvolvimento econômico, além da competição entre nações, mais do que entre empresas transnacionais.

Convém, novamente, destacar que as políticas econômicas do primeiro governo Lula (2003-2006) não podiam ser consideradas, efetivamente, de cunho desenvolvimentista. Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 825) atentam para o fato de que, no período, houve a construção de “um acordo social para o desenvolvimento, envolvendo trabalhadores, empresários, lideranças sociais e a burocracia estatal”. No entanto, isso não se traduziu em uma economia política efetivamente voltada para o desenvolvimento, inclusive se as variáveis macroeconômicas – como a taxa de câmbio – por ventura se aproximavam do “modelo ideal” dos novos-desenvolvimentistas, esta situação se dava mais pelas condições do mercado do que, propriamente, por uma *estratégia* para o desenvolvimento.

Nesse sentido, se havia uma construção de um modelo desenvolvimentista atualizado para o novo contexto globalizante da economia, estava apenas em formulações teóricas e como mais como *proposta* do que, efetivamente, políticas que se punham em prática³³, de modo que houve a inserção de uma perspectiva novo-desenvolvimentista se deu mais nos debates da conjuntura em específico – como, por exemplo, da ocorrência de um processo de desindustrialização no Brasil e seus efeitos sobre a estrutura da economia – do que uma pauta de projetos políticos.

É importante destacar que o novo-desenvolvimentismo se autoidentifica como uma “estratégia desenvolvimentista” (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

neoliberal procurasse tornar a palavra ‘desenvolvimentismo’ pejorativa, associando-a ao populismo e ao estatismo”.

³³ No mesmo artigo, Bresser-Pereira e Theuer (2012) apresentam um arrazoado das políticas econômicas dos Estados latino-americanos, sugerindo a construção de uma série de “Estados novos-desenvolvimentistas”. Não obstante, o método de análise é a partir de um tipo ideal de modelo novo-desenvolvimentista e não efetivamente uma *estratégia autônoma* declaradamente adepta desta corrente. De fato, conduzir políticas industriais e administrar preços macroeconômicos não são novidades tanto nos gabinetes acadêmicos de Economia como na tomada de decisão de *policy makers*.

Dessa forma, a emergência dessa corrente é embasada dentro de um “discurso normativo”. Ou seja, o novo-desenvolvimentismo desde o início se propôs a oferecer tanto um discurso como uma agenda própria condizente a um governo de esquerda, apontando *como devia agir* para alavancar o desenvolvimento econômico. Por essa perspectiva, podemos verificar a necessidade dos elementos retóricos na leitura que faz da herança teórica, mas principalmente para formar o consenso necessário para forçar o convencimento, nos termos de Arida (2003). Com um consenso em torno do desenvolvimento econômico, a “estratégia desenvolvimentista” tomaria corpo, saindo do campo teórico para o campo de formulação de política econômica, ganhando os espaços burocráticos que até então estavam ocupados pelas “linhas conservadoras e ortodoxas”.

Saad-Filho (2011, p. 520) identificam algum grau de aderência entre as políticas econômicas preconizadas pelos novos-desenvolvimentistas no governo Lula a partir de 2006. Não obstante, duas considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, não ocorre uma “ruptura” com as políticas macroeconômicas adotadas até então pelo governo, sendo que medidas novos-desenvolvimentistas “se deram de forma complementar (ou mesmo aditiva) às políticas econômicas neoliberais, que foram mantidas praticamente sem alterações, apesar de tensões durante o período 2006-2010” (p. 520). Além disso, os autores sustentam que algumas dessas mudanças não foram claramente propostas pelos novos-desenvolvimentistas, “apesar de serem coerentes com ele, como é o caso da estratégia de formar ‘empresas campeãs’” (p. 521). Nessa perspectiva de que algumas proposições do novo-desenvolvimentismo foram adotadas pelo segundo governo Lula (2006-2010) é que Moraes e Saad-Filho (2011, p. 521) definem essa inflexão como uma “política híbrida”, ou seja, uma associação de políticas macroeconômicas estabilizadoras e, ao mesmo tempo, a promoção de políticas de aceleração do desenvolvimento por intermédio do Estado.

Essa “guinada desenvolvimentista” que se inicia no governo Lula com algumas proposições do novo-desenvolvimentismo passa a ter um maior apelo a partir de Dilma (2011-2016). Isso fica mais evidente a partir da adoção de uma

“nova matriz econômica”³⁴. Dessa forma, é importante destacar que a nova matriz econômica de Dilma embora também tenha apelo “desenvolvimentista”, acaba por descaracterizar o que preconizavam os novos-desenvolvimentistas.

Curado (2017) demonstra como houve uma distinção entre a agenda do governo Dilma e do novo-desenvolvimentismo. Por essa perspectiva, o autor não identifica no governo Dilma um avanço significativo na estratégia nacional de desenvolvimento, de modo que as políticas e os órgãos estatais responsáveis pela elaboração e promoção dessa estratégia “foram incapazes de compor e colocar em ação uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo” (p. 138). Ainda que houvesse uma política industrial mais ativa, esta somente não poderia consubstanciar uma estratégia de desenvolvimento. Ainda de acordo com o autor, o governo Dilma deu continuidade às políticas industriais formuladas pelo governo Lula ainda em 2004. Para Curado (2017), embora essas políticas industriais se mostrem compatíveis à base teórica novo-desenvolvimentista, não devem consideradas como tal, posto que as suas formulações antecedem o debate promovido pelos novos-desenvolvimentistas. “Vale lembrar que as linhas mestras da política industrial conduzida ao longo dos governos Lula e Dilma foram definidas em março de 2004, antecedendo, portanto, o surgimento e a expansão do ideário novo-desenvolvimentista” (CURADO, 2017, p. 139).

Outros elementos se mostraram distantes do preconizado pelo novo-desenvolvimentismo. Entre eles, Curado (2017) destaca o caráter oscilatório da política monetária evidenciando a ausência de uma estratégia nesse campo, o cenário de desajustes das contas fiscais em contraposição ao “equilíbrio macroeconômico” preconizado pelos novos-desenvolvimentistas, e o comportamento da taxa de câmbio. O comportamento de desvalorização da taxa de câmbio no período do governo Dilma, embora esteja de acordo com os novos-desenvolvimentistas, não se dá através de uma política deliberada, mas, antes, pelas condições de mercado. Dessa forma, Curado (2017, p. 142) alerta: “não

³⁴ O termo “nova matriz econômica” foi utilizado pela primeira vez pelo então secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, em entrevista ao jornal *Valor Econômico* em 17/12/2012. A “nova matriz econômica” seria caracterizada por juros baixos, desonerações fiscais e expansão creditícia. Os novos-desenvolvimentistas foram críticos a adoção dessas políticas, das quais consideram “keynesianismo vulgar” – da qual sugere a hipótese de que houve o distanciamento entre o “social-desenvolvimentismo”, apoiadores dessa nova matriz econômica e o novo-desenvolvimentismo, crítico a ela.

se deve, no entanto, concluir que a evolução do câmbio decorreu de uma política deliberada ou intencional de desvalorização para promoção da competitividade”.

Antes de adentrar numa agenda específica para o novo-desenvolvimentismo, é importante destacar que esse movimento de “atualização” do modelo desenvolvimentista não ocorreu somente na corrente que ficou conhecida como novo-desenvolvimentista. De certa forma, tem-se um cenário muito similar ao que Bielschowsky (2000b) apresentava no ciclo desenvolvimentista brasileiro no início da segunda metade do século passado. Ou seja, alguns pontos de convergência dentro de uma estratégia específica, mas não necessariamente uma coesão de pensamento ou mesmo de forças práticas.

Ao analisar o que seria a gênese do “novo desenvolvimentismo”, Mattei (2013) identifica três grupos originários dessa abordagem. O primeiro grupo, ligado à Fundação Getúlio Vargas (FGV) e capitaneado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, formaria o que viria, posteriormente, a ser conhecido como novo-desenvolvimentistas. O segundo grupo estaria ligado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) com uma tradição pós-keynesiana. Por último, economistas ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os quais iriam se inserir no debate a partir de 2006.

De outro modo, Mollo e Amado (2015, p. 5-6) classificam o novo-desenvolvimentismo no Brasil a partir de três vertentes: 1) os novos desenvolvimentistas precursores, sendo estes mais próximos de um pensamento neoclássico, “em especial em virtude do papel atribuído à poupança, embora se apresente como keynesiano”; 2) a vertente de novos desenvolvimentistas pós-keynesianos, do Instituto de Economia da UFRJ; 3) o grupo dos social-desenvolvimentistas, “mais próximo do marxismo em vista da preocupação mais associada à melhor inserção do trabalhador na relação capital-trabalho”.

É interessante notar que mesmo alguns autores novo-desenvolvimentistas não partilham da concepção de que o social-desenvolvimentismo é uma corrente do novo-desenvolvimentismo. Oreiro e Marconi (2016) apresentam uma visão de que o social-desenvolvimentismo é, na realidade, uma vertente do desenvolvimentismo:

A segunda corrente do desenvolvimentismo foi denominada de social-desenvolvimentismo, e está fortemente ligada à defesa da política econômica adotada pelos sucessivos governos do PT. Trata-se de uma estratégia de “desenvolvimento de esquerda” na qual o crescimento de longo prazo é resultado não do aumento das exportações de manufaturas devidamente sustentado pelo aumento do investimento do setor privado, mas do investimento das empresas estatais em conjunto com gasto público orçamentário e da expansão do mercado interno (OREIRO; MARCONI, 2016, p. 169).

Desse modo, fica evidente que não há uma conjugação de ideias de maneira uniforme no debate sobre os desafios desenvolvimentistas a partir da “retomada” desse pensamento. Ao sugerir a independência das ideias dos novos desenvolvimentistas, não significa, necessariamente, que haja uma fraqueza nesse debate. A complexidade da realidade econômica e social brasileira exige, na realidade, um amplo prisma de interpretações e propostas.

Em 2010, houve uma tentativa de produzir um “núcleo duro” de teses e proposições dessa atualização da estratégia desenvolvimentista para os países que haviam alcançado algum nível de sofisticação. Ou seja, ao considerar as múltiplas interpretações e agrupamentos de raiz desenvolvimentista, é possível destacar alguns *pontos de convergência* dentro do debate. Esse documento-síntese seria conhecido como as *Dez teses do novo-desenvolvimentismo*³⁵.

2.2A AGENDA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

Como visto, a multiplicidade de perspectivas sobre os “novos desenvolvimentismos” vem sendo ampliada desde a hegemonia de uma estratégia nacional-desenvolvimentista até os anos 1980. Posteriormente, como vimos, tanto a crítica às políticas liberalizantes como as proposições de retornar a um pensamento estratégico sobre o desenvolvimento excederam a coesão de pensamento. É a partir do documento-síntese redigido em 2010 que iremos apresentar o “núcleo duro” do novo-desenvolvimentismo.

A primeira tese apresentada no documento é o entendimento do *desenvolvimento econômico como mudança estrutural*. Nesse sentido, o

³⁵ O documento foi redigido nos dias 24 e 25 de maio de 2010, em São Paulo, por um grupo de economistas ligados à tradição estruturalista e keynesiana. A redação do encontro foi parte de um projeto financiado pela Fundação Ford no qual explicitava o fracasso do “Congresso de Washington” e se debatia novas soluções. O resultado do debate são as teses apresentadas. O documento foi subscrito por 86 economistas (TEN THESES ON NEW DEVELOPMENT, 2012).

desenvolvimento econômico ocorreria na medida em que há uma plena utilização dos recursos domésticos da economia.

Em primeiro momento, a preocupação é a máxima utilização do fator trabalho. No entanto, também deve-se observar as transferências de alocação dos trabalhadores para setores mais sofisticados. É nesse sentido que Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 685) atentam para a tradição estruturalista, no sentido de identificar que no processo de desenvolvimento econômico a mudança estrutural ocorre de diversas formas, como “inovação nos setores já explorados e de transferência de mão-de-obra para setores com maior valor adicionado *per capita* e de salários médios cada vez mais elevados”.

Em um recente trabalho, Bresser-Pereira (2017b) mantém esse posicionamento sobre o desenvolvimento econômico, acrescido de outras características:

O desenvolvimento econômico é o processo histórico de mudança estrutural ou sofisticação produtiva através da acumulação de capital e da incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade e da renda *per capita* e, em consequência, ao aumento sustentado dos salários e dos padrões de consumos médios de uma determinada sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2017b, p. 6)

Nesse sentido, a finalidade do desenvolvimento econômico seria a melhoria do padrão de vida da população. Dessa forma, o desenvolvimento econômico é o “objetivo fundamental da teoria econômica” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 207) de modo que toda a teoria econômica se fundamenta em função dele.

Ora, mas entender o processo de desenvolvimento econômico caberia a um “lugar” específico. É dali que reside a segunda tese, de que *o mercado é o locus do processo de desenvolvimento*. Não obstante, cabe ao Estado um papel estratégico para sustentar esse processo estrutural. Dentro da perspectiva novo-desenvolvimentista, Estado é tido como um agente que desempenha um papel necessário, embora complementar, ao crescimento econômico. Para os novos-desenvolvimentistas, compreender a importância do Estado no papel de formulação de uma estratégia não significa, entretanto, uma proeminência dessa instituição sobre as demais, como a instituição mercado. Trata-se, na realidade, de um sentido “complementar” entre Estado e mercado.

O projeto novo-desenvolvimentista não objetiva pavimentar a estrada que poderia levar o Brasil a ter uma economia centralizada, como um Estado forte e um mercado forte. Este projeto também não objetivaria construir um caminho para a direção oposta, em que unicamente o mercado comandará a economia, com um Estado fraco. Um projeto novo-desenvolvimentista rejeitaria essas duas possibilidades extremas. Contudo, entre esses dois extremos existem ainda muitas opções (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 3).

É a partir desse “caminho do meio” que os novos-desenvolvimentistas baseiam suas hipóteses, conceitos e teses sobre as estratégias necessárias para o crescimento econômico, a estabilidade macroeconômica e a redução de desigualdades sociais. Em diversos trabalhos de análise novo-desenvolvimentista, é possível identificar elementos de rejeição ao Estado mínimo tanto quanto às intervenções estatais desmedidas (BRESSER-PEREIRA, 2016b; OREIRO, 2016; BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010; BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

De toda sorte, a agenda preconiza Estado e mercado como instituições fortes e complementares para o funcionamento do capitalismo. Dessa forma, o novo-desenvolvimentismo tanto defendeu reformas orientadas para o mercado quanto programas sociais que visassem diminuir a desigualdade social, além da inserção de populações econômica e socialmente excluídas no mercado de trabalho, visando não apenas a “grande indústria”, mas também em outros setores econômicos, menos dinamizados (MATTEI, 2013; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2004). Nessa linha, Bresser-Pereira (2004) apontava que as reformas sobre a gestão pública eram necessárias e aconselháveis. Para o autor, as reformas institucionais se faziam necessárias e deveriam ser continuadas, “desde que sua preocupação fundamental não seja simplesmente reduzir o tamanho do Estado, mas dar-lhe condições para que desempenhe seu papel” (p. 627), reafirmando que o desenvolvimento econômico só seria possível através de combinação entre Estado e mercado.

O resultante desenvolvimento é alcançado quando não há sobreposição de instituições. É a partir desse processo de coalizão entre instituições e forças sociais que *o desenvolvimento econômico requer uma estratégia nacional de desenvolvimento*, sendo esta a terceira tese. De certa forma, por ser de caráter institucional, o desenvolvimento é percebido como um fenômeno histórico que relaciona a combinação entre Estado e mercado dentro de uma estratégia que

dispõe dos recursos dessas instituições de forma a orquestrar os diversos interesses dos setores da sociedade em um objetivo único, ou seja, elevar o padrão de vida da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2017b). Noutro trabalho, Bresser-Pereira (2006) ainda sintetiza o desenvolvimento econômico como uma associação de duas instituições tipicamente capitalistas: os Estados-nações e o mercado.

Com essa perspectiva, uma das grandes preocupações do novo-desenvolvimentismo está concentrada nas ações do Estado como direcionadoras de recursos para a atividade produtiva e não para a especulação financeira (BRESSER-PEREIRA, 2017a).

Para tanto, é necessário não só buscar formas inteligentes de ação estatal, complementares à ação privada, como também proporcionar condições para que o Estado possa desempenhar de forma eficaz sua ação. (...) Trata-se de adotar uma forma de gestão que aproxime as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os ao mesmo tempo mais autônomos e responsáveis perante a sociedade (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 8).

A ação estatal no novo-desenvolvimentismo está dentro da lógica da formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Em certo sentido, a alternativa novo-desenvolvimentista “aos males do capitalismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 8). Ou seja, o novo-desenvolvimentismo, neste caso, pode ser entendido como uma alternativa em que há uma “calibragem” do tamanho e das funções do Estado, embora nunca o destituindo de suas prerrogativas de ser articulador e regulador da economia. Para o novo-desenvolvimentismo, o Estado deve ser fortalecido em seu aparato e em sua forma de organização. Somente assim será um Estado capaz de criar oportunidades de investimento e de reduzir as desigualdades econômicas (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Para Bresser-Pereira (2017b), nas sociedades modernas, a coordenação das ações de empresas competitivas é melhor conduzida por um sistema de preços do que pelo Estado. No entanto, há ainda um espaço muito grande, um setor não-competitivo, em que a atuação do Estado é primordial. Com isso, o autor compreende dois setores no modelo capitalista atual: i) um setor competitivo, coordenado pelo mercado; e ii) um setor monopolista, em que a ação do Estado predomina.

Prevalece aqui o princípio da subsidiariedade: no que o mercado faz bem, o Estado se abstém de interferir. Isto, no plano microeconômico. Já no plano macroeconômico o mercado, a alegação dos novos-desenvolvimentistas é de que o Estado não tem condições de garantir que os cinco preços macroeconômicos permaneçam certos: as taxas de lucro, de juros, de câmbio, de salários e de inflação. Por isso o papel do Estado é também fundamental na política macroeconômica (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p. 147).

2.3 MACROECONOMIA DO DESENVOLVIMENTISMO

As teses seguintes podem ser esclarecidas sob uma perspectiva do que Bresser-Pereira (2016b) chama de “macroeconomia do desenvolvimento”³⁶. O escopo dessa macroeconomia tende a ser específico para os países de renda média. Segundo Bresser-Pereira e Gala (2010), alguns países latino-americanos já não se encontram no mesmo patamar de isolamento e de inserção no comércio internacional como antes. É um dos casos de “atualização” da perspectiva desenvolvimentista para um novo contexto.

Quando a teoria estruturalista foi desenvolvida há 60 anos, alguns países latino-americanos estavam envolvidos nas suas respectivas revoluções capitalistas – ou seja, em suas revoluções nacionais e industriais – enquanto outros continuavam países primário-exportadores e dependentes. Hoje, os primeiros países, entre os quais estão a Argentina, o Brasil, o Chile, a Costa Rica, o México e o Uruguai, já são países de renda média, capitalistas e democráticos, que produzem bens manufaturados ou serviços, utilizam tecnologia sofisticada e competem no quadro da globalização (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 664).

As primeiras teses apresentavam alguma variação em relação aos estruturalistas (e desenvolvimentistas) do passado, mas em grande a diferença estava na dosagem – como o caso da ação estatal para o desenvolvimento, ou seja, não caberia uma retirada do Estado, mas um grau menor de atuação e numa frente de indução do processo. No entanto, as teses referentes à macroeconomia do desenvolvimento se situam num contexto de que os países

³⁶ Em sua concepção original, o termo era denominado “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”, inclusive, título do artigo de Bresser-Pereira e Gala (2010). No entanto, posteriormente, Bresser-Pereira (2016b, p. 240) afirma ter sido convencido pelo editor da Routledge de que “os economistas dos países ricos dificilmente compreendem o termo ‘estruturalismo’”. Assim, optou-se pela supressão do termo “estruturalista”, restando, portanto, macroeconomia do desenvolvimento.

que haviam realizado a etapa da industrialização nas décadas passadas necessitam de uma *outra* abordagem sobre a indução do processo de desenvolvimento econômico.

Ora, os países de renda média se encontram numa situação muito específica no processo de desenvolvimento. Não sendo somente exportadores de produtos primários, mas com parques industriais e até alguns setores industriais de ponta, não efetivaram o *salto do desenvolvimento* por completo³⁷. Por essa condição única, necessitam de uma versão apropriada do modelo de desenvolvimentismo – ou seja, uma estratégia nacional adequada às especificidades de suas economias, como também uma macroeconomia ajustada aos padrões e às “armadilhas” dessa condição de renda média.

Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 665) afirmam que essa macroeconomia estruturalista do desenvolvimento é “o resultado do esforço em adicionar ao estruturalismo uma abordagem mais sistemática de macroeconomia do desenvolvimento”. Com essa perspectiva, Oreiro (2016) apresenta os objetivos da macroeconomia do desenvolvimento:

A Macroeconomia do Desenvolvimento tem por objetivo analisar o impacto da condução da política macroeconômica e, mais especificamente, do *regime de política macroeconômica* sobre a trajetória de crescimento de longo prazo das economias desenvolvidas e em desenvolvimento (OREIRO, 2016, p. 14).

Segue-se, ainda, que o regime de política macroeconômica seria o de objetivos, metas e instrumentos de política macroeconômica, bem como o arcabouço institucional a qual esta política é executada. Trata-se da análise das políticas cambial, fiscal, salarial e monetária sobre a trajetória de crescimento – no longo prazo – de economias capitalistas. Outra característica importante da macroeconomia do desenvolvimento está no fato de que ela se ampara em uma perspectiva keynesiana, ou seja, admite-se a hipótese de que a política macroeconômica influencia o ritmo do desenvolvimento econômico. Considerando seu caráter keynesiano, depara-se a quarta tese da corrente: *o lado da demanda é aquele que abriga os maiores gargalos para o crescimento*.

³⁷ Bresser-Pereira (2017b) afirma que são países de renda média são aqueles que “realizaram sua revolução capitalista, mas ainda não logram integrar toda a sociedade no modo de produção capitalista”.

Esse pressuposto evidencia a rejeição a Lei de Say e, por conseguinte, reafirma a tendência keynesiana. Deste modo, as condições de demanda sofrerão impactos, via políticas econômicas, tanto nas flutuações de curto prazo da economia como também no ritmo de crescimento econômico a longo prazo (OREIRO, 2016).

Outro aspecto bastante importante da macroeconomia do desenvolvimento está baseado na concepção de os objetivos das políticas econômicas não devem se restringir à busca da estabilidade de preços, mas sim da *estabilidade macroeconômica*³⁸. Com isso, Oreiro e Paula (2012, p. 69) seguem que a expansão dos objetivos das políticas econômicas seria para “reduzir as incertezas relativas à demanda futura, inerentes que são os negócios da economia”.

Diante do aumento de escopo das políticas econômicas, têm-se que a estabilidade macroeconômica está associada a fatores como o crescimento econômico sustentado e a estabilidade financeira e de preços (OREIRO; PAULA, 2012).

³⁸ “Nesse contexto, os novos-desenvolvimentistas acreditam que é necessário um novo regime macroeconômico que permita não apenas a manutenção da inflação em patamares baixos e a redução da dívida pública/PIB, como também a manutenção da taxa real de câmbio em um patamar competitivo, ou seja, é preciso fazer o *targeting* da taxa real de câmbio” (OREIRO; MARCONI, 2016, p. 175)

QUADRO 1 – COMPARATIVO ENTRE TESES DA TEORIA ESTRUTURALISTA ORIGINAL E DA MACROECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

	Teoria estruturalista original	Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento
1	Tendência à deterioração dos termos de intercâmbio	Mantida
2	Caráter estrutural do desenvolvimento	Mantida
3	Papel central do Estado no desenvolvimento	Mantida (e modificada): o Estado tem um papel estratégico, indutor do desenvolvimento econômico.
4	Subdesenvolvimento como contrapartida do desenvolvimento	Mantida
5	Indústria infante legitimando a proteção tarifária	Superada (para países de renda média)
6	Tendência dos salários a crescerem menos do que a produtividade devido à oferta ilimitada de mão-de-obra	Mantida. (É uma das duas causas estruturais da insuficiência de demanda interna nos países em desenvolvimento)
7	Inflação estrutural	Superada. (Países de renda média podem apresentar taxas de inflação baixas)
8	Restrição externa ou modelo de dois hiatos	Abandonada
9	Acrescentada	Taxa de câmbio competitiva é essencial para o aumento da poupança interna e do investimento
10	Acrescentada	Tendência estrutural à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio o que cria uma insuficiência de demanda para as exportações
11	Acrescentada	Doença holandesa, que sobreaprecia permanentemente a taxa de câmbio e impede ou dificulta a industrialização
12	Acrescentada	Crítica à política de <i>déficit</i> em conta-corrente ou de crescimento com poupança externa, o que aumenta ainda mais o consumo do que os investimentos
13	Acrescentada	Como o equilíbrio externo, o equilíbrio fiscal é essencial para o desenvolvimento econômico

FONTE: Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 668)

Ao reafirmar sua tradição estruturalista, a macroeconomia do desenvolvimento defende que há tendências estruturais que limitam a capacidade do desenvolvimento econômico. Essas tendências se refletem em duas teses no documento-síntese.

A primeira tendência é de que *os salários crescem mais lentamente que a produtividade*. Essa dinâmica ocorre em função de uma oferta ilimitada de mão-de-obra nos países em desenvolvimento. Assim, “deprime a demanda interna e exige políticas econômica corretora em termos de política de renda e/ou de aumento de despesa social do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 308).

De acordo com Bresser-Pereira (2011), essa tendência só daria sinais de enfraquecimento a partir do momento em que se alcance o “ponto Lewis”, ou seja, a partir do momento em que os deslocamentos dos excessos de mão-de-obra tenham migrado, integralmente, para os setores capitalistas da economia.

A segunda tendência de caráter estruturalista pode ser entendida como *a sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio*. De acordo com Bresser-Pereira (2016b, p. 155), trata-se da efetiva “contribuição teórica da macroeconomia desenvolvimentista”. Para os novos-desenvolvimentistas, a taxa de câmbio apresenta uma tendência cíclica e crônica de sobreapreciação, nos casos dos países de renda média.

De fato, a tese de sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio assume contornos de uma “tese central” dentro da macroeconomia do desenvolvimento. Isso porque para os novos-desenvolvimentistas, a taxa de câmbio impacta na função de investimento, ou seja, é uma *indutora* de investimentos.

A macroeconomia keynesiana revolucionou a função investimento ao argumentar que a taxa esperada de lucro depende da demanda e que esta não estava assegurada devido à tendência à insuficiência de demanda; o novo-desenvolvimentismo oferece sua contribuição à função investimento ao nela incluir a taxa de câmbio. A razão para isso é muito simples: é a taxa de câmbio que dá ou nega acesso à demanda existente tanto internamente quanto no exterior. Quando taxa de câmbio permanece apreciada por alguns anos, entre duas crises financeiras, conforme prevê o modelo da tendência à sobreapreciação cíclica e crônica, as empresas fazem seus cálculos no longo período em que a moeda nacional permanece apreciada, e não investem. Bresser-Pereira (2016b, p.155)

A importância da taxa de câmbio para o desenvolvimento é tão forte que Bresser-Pereira (2012, p. 10) chega a escrever que “a macroeconomia

estruturalista vai colocar a taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento”.

Essa concentração analítica – especialmente a taxa de câmbio – era uma reação frontal aos “receituários” da economia tradicional e, que considerava que a taxa de câmbio flutuava em torno do equilíbrio corrente, também, da análise keynesiana e estruturalista do desenvolvimentismo antigo, que preconizava flutuações voláteis em torno desse equilíbrio corrente. Assim, tanto para uma corrente quanto para outra, o problema da taxa de câmbio se resumia ao curto prazo (BRESSER-PEREIRA, 2012).

No entanto, Bresser-Pereira (2012) alega que a taxa de câmbio tende a se apreciar de maneira cíclica, especialmente em países de renda média, que sofrem com a doença holandesa. Assim, com a apreciação crônica da taxa de câmbio, essa questão seria de “médio prazo” e, portanto, estaria sob o enfoque de uma teoria de desenvolvimento – mais do que isto, “a taxa de câmbio se transforma em uma variável fundamental do desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 10).

Dessa forma, a identificação da importância da taxa de câmbio para o desenvolvimento econômico, ou seja, para o sucesso de uma estratégia nacional de desenvolvimento é agravado pela perspectiva de uma apreciação crônica dessa taxa de câmbio. Neste sentido, a analogia usada por Bresser-Pereira (2012) é de que uma taxa de câmbio competitiva é como um interruptor de luz que liga ou desliga as empresas, tanto tecnológica quanto administrativamente, aos mercados globais, pois estimula os investimentos, principalmente aqueles voltados à exportação, bem como aumenta a poupança interna.

A administração da taxa de câmbio dentro de um patamar de competitividade internacional preconiza dois vetores para o crescimento econômico. Em primeiro lugar, é a adoção de um modelo de crescimento puxado pelas exportações (*export-led*) e não mais nos preceitos de gasto público e consumo interno. Isso significa, portanto, que a dinâmica do crescimento está numa maior abertura da economia. Em seguida, como um corolário, a taxa de câmbio competitiva e a maior transação com os mercados externos seriam traduzidos em um estímulo ao investimento e à inovação tecnológica, que

sustentariam o crescimento econômico. No entanto, existem condições para que esse cenário seja realmente sustentável:

A adoção de um modelo *exporte-led* ou induzido pelas exportações exige, no entanto, a implantação de um regime de política macroeconômica consistente e sustentável no longo prazo, ou seja, um regime de política macroeconômica estável, com uma taxa de câmbio competitiva e relativamente estável ao longo do tempo, uma taxa real de juros significativamente inferior à taxa de retorno do capital, um déficit público (como proporção do PIB) ciclicamente ajustado próximo de zero e um crescimento dos salários reais aproximadamente na mesma taxa que o ritmo de crescimento da produtividade do trabalho (OREIRO, 2016, p. 138).

Caberia, neste caso, questionar o que é uma “taxa de câmbio competitiva”. De acordo com Bresser-Pereira (2012), não se trata de uma desvalorização da moeda nacional apenas e, sim, uma taxa de câmbio de *equilíbrio industrial*. Essa taxa de câmbio de equilíbrio industrial é baseada em duas taxas de câmbio, a partir de um modelo de doença holandesa. Para Bresser-Pereira (2012):

A doença holandesa ou maldição dos recursos naturais pode ser definida como a sobreapreciação crônica ou permanente da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardiana oriundas de recursos abundantes e baratos³⁹, cuja produção é compatível com uma taxa de câmbio de *equilíbrio corrente* claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de *equilíbrio industrial* (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 12).

Assim, a taxa de câmbio de *equilíbrio corrente* pode ser entendida como aquela em que ocorre o equilíbrio intertemporal da taxa de câmbio – ou seja, não promove uma crise de balanço de pagamentos. Já a *taxa de câmbio de equilíbrio industrial* deve ser entendida como aquela em que as empresas nacionais tornam-se competitivas no mercado internacional, notadamente as indústrias com os bens comercializáveis.

Derivada da tese anterior de sobrevalorização da taxa de câmbio, a sétima tese novo-desenvolvimentista é de que *a doença holandesa é entendida como uma apreciação cambial*. Ou seja, trata-se de uma situação de distorção nos setores econômicos decorrente da sobrevalorização crônica da taxa de câmbio.

³⁹ Tem esse nome por ter sido identificada na Holanda, em meados de 1960, a partir da descoberta de gás natural. As exportações desse produto promoveram uma apreciação da taxa de câmbio, ameaçando o setor industrial daquele país.

Considerada uma falha de mercado que sobreaprecia a taxa de câmbio em decorrência de exportações de *commodities*, a doença holandesa pode atingir um país em vários momentos de seu processo de industrialização. Tanto países que nunca se industrializaram, como aqueles que iniciaram o processo de industrialização e, devido a doença holandesa, sofreram forte pressão de apreciação da moeda nacional, causando aumento do preço das *commodities* e, assim, também, entraram em processo de desindustrialização antes de efetivamente completarem a etapa industrial e, ainda, o caso de países que foram atingidos pela doença holandesa *após* a industrialização ter ocorrido (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Dessa forma, os determinantes da gravidade da doença holandesa estão relacionados à diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Assim, existe uma relação direta entre essa diferença e a gravidade da doença holandesa. Com isso, ao posicionar a gravidade da doença holandesa (g) como a diferença entre as duas taxas de câmbio de equilíbrio, esta gravidade seria passível de mensuração:

$$g = (e_i - e_c)/x \quad (1)$$

Considerando g como a gravidade da doença holandesa; e_i como a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e e_c a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, e x o preço de exportação de uma *commodity* específica.

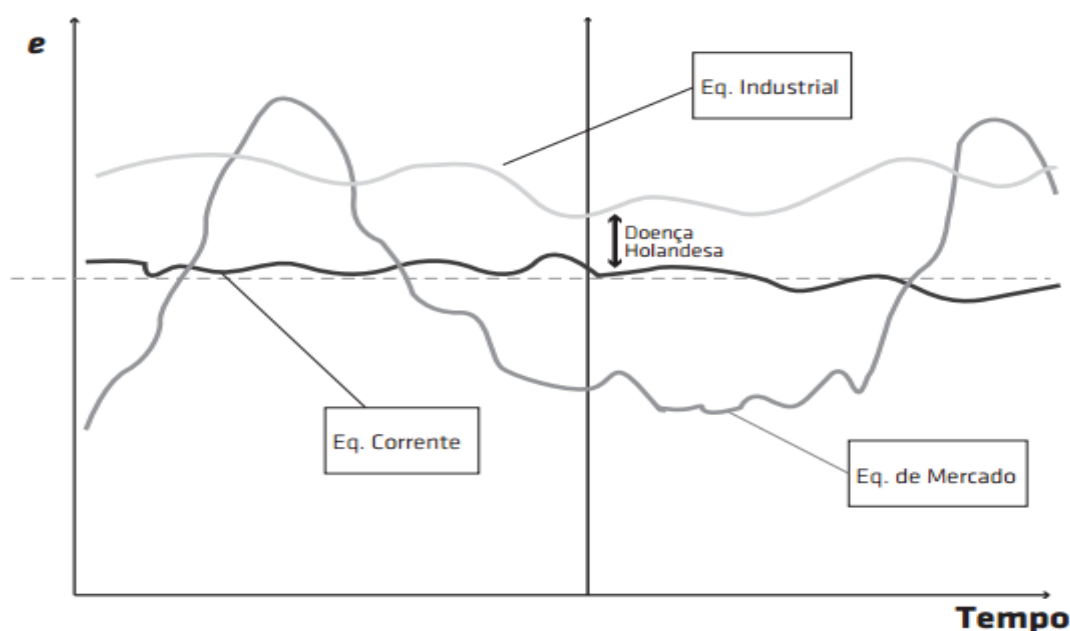
O valor percentual da gravidade da doença holandesa (g) seria a alíquota do imposto de exportação de produtos primários necessária para neutralizar a taxa de câmbio, evitando os efeitos perversos sobre o setor industrial. Sobre esse ponto, Bresser-Pereira (2012) é enfático:

A neutralização da doença holandesa se faz, especialmente, por meio da imposição de um imposto ou retenção sobre as exportações da *commodity* igual à diferença em moeda nacional das duas taxas. Esse imposto desloca a curva de oferta em relação à taxa de câmbio (não em relação ao preço internacional que se supõe constante) para cima até o nível industrial na medida em que os produtores da *commodity* só estarão agora dispostos a produzir as mesmas quantidades se a taxa de câmbio for correspondentemente depreciada. O ideal é que o governo não gaste os recursos obtidos desse imposto, mas o use para criar e investir em um fundo soberano, de forma a não pressionar a taxa de câmbio com entradas de capitais do governo (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 13).

A apreciação da taxa de câmbio promovida pela doença holandesa é significativa, mas não chega a causar um *déficit* em conta corrente. Ou seja, somente a doença holandesa não é capaz de gerar um “ciclo” de sobreapreciação da taxa de câmbio e crise de balanço de pagamentos, hipótese bastante cara aos novos-desenvolvimentistas. Para essa corrente, a doença holandesa em países de renda média promove *obstáculos* ao crescimento do setor industrial, deslocando a taxa de câmbio do equilíbrio industrial para o equilíbrio corrente, mas esta se mantém sustentável intertemporalmente.

No entanto, as maiores pressões são as entradas de capital (empréstimos, investimentos diretos e aplicações financeiras) em função um crescimento com poupança externa. Estas provocam uma apreciação da taxa de câmbio abaixo do equilíbrio corrente, o que resulta em *déficit* em conta corrente.

FIGURA 1 – CICLO DE SOBREVALORIZAÇÃO DA TAXA DE CâMBIO



FONTE: Bresser-Pereira (2016a, p. 159)

Inclusive, esta é a razão da existência da oitava tese: *o desenvolvimento econômico deve ser priorizado pela poupança doméstica*. De maneira geral, a poupança externa – ou *déficit* em conta corrente – causa uma substituição da poupança interna pela externa (e não complementariedade). Além disso, a poupança externa faz com que o consumo e a dívida externa cresçam e *não* o investimento. Assim, a taxa de câmbio torna-se a variável endógena da

poupança externa, de modo que quanto maior a entrada de capital, maior será a apreciação da taxa de câmbio. Assim, quanto mais apreciada estiver a taxa de câmbio, maiores serão os salários⁴⁰ reais, visto que os preços dos bens de consumo internacionais estarão mais baixos em relação a esses salários domésticos.

Dessa forma, ocorre uma pressão baixista sobre os lucros dos empresários nacionais. Essa pressão ocorre de duas formas: i) pelo aumento dos salários e ordenados reais, considerando que a taxa de lucro é inversa a taxa de salário; ii) com a apreciação da taxa de câmbio, as expectativas de lucro em investimentos voltados à exportação se reduzem e, portanto, as empresas investem menos (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Seguindo uma política que submete a economia nacional a recorrentes *déficits* de conta corrente, a situação do país se torna cada vez mais frágil e, em última instância, promove uma crise de balanço de pagamentos. No entanto, antes disso ocorrer, o processo preconiza uma substituição da poupança interna pela externa em decorrência da apreciação da taxa de câmbio. Bresser-Pereira (2012) afirma que isso ocorre em função do aumento artificial dos salários reais – por meio da apreciação cambial – e da elevada propensão marginal a consumir, ou seja, o aumento de consumo reduz a poupança interna. Por outro lado, a apreciação cambial reduz os investimentos lucrativos e, dessa forma, os investimentos voltados à exportação diminuem, causando outra redução da poupança interna. Nestes casos, a poupança externa não se soma à interna, mas a substitui.

Penúltima tese dos novos-desenvolvimentistas é a que preconiza *responsabilidade fiscal e cambial*. Para os novos-desenvolvimentistas, o *déficit* público impulsiona a inflação e o enfraquecimento do Estado. Embora reconheça que os primeiros estruturalistas haviam teoricamente reconhecido a importância da solvência do Estado, os novos-desenvolvimentistas alegam que houve um “keynesianismo vulgar”, principalmente nos anos 1980, visto que propunham *déficits* crônicos para resolver insuficiências de demanda (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 16). Dessa forma, o novo-desenvolvimentismo toma para si as

⁴⁰ Salário dos trabalhadores e ordenados da classe média profissional (BRESSER-PEREIRA, 2012).

premissas keynesianas de que deve haver superávits no orçamento corrente do Estado e, em situações transitórias, o orçamento de capital pode apresentar desequilíbrios de curto prazo.

Uma das razões dessa preocupação com a responsabilidade fiscal no novo-desenvolvimentismo se deve, justamente, aos fatores que levaram à crise do desenvolvimentismo a partir dos anos 1980. Outro ponto de destaque é que o Estado é uma das instituições mais importantes na condução de uma estratégia de desenvolvimento. Assim, é necessário que o Estado esteja fortalecido para promover a organização de um sistema econômico capaz de competir internacional. Nesse ponto, aliás, lembram os novos-desenvolvimentistas que a competição econômica internacional não se dá mais apenas em níveis empresariais e, sim, de Estados-nações que competem, empreendem e buscam espaços de negócios dentro do ambiente internacional.

Por fim, a décima e última tese novo-desenvolvimentista é a de que *a política econômica deve perseguir o pleno emprego*. Ou seja, trata-se de uma tese sintética, diante das anteriores: fica claro que o pleno emprego para o novo-desenvolvimentismo será atingido por meio do controle da taxa de câmbio, da responsabilidade fiscal e cambial, mas também da manutenção da demanda agregada. Todos os meios levam ao fim último: o desenvolvimento econômico, sendo este não apenas uma medida quantitativa da renda nacional, mas sensível aos anseios da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2017b).

2.4 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Na produção acadêmica de autores novo-desenvolvimentistas, há uma grande preocupação em distinguir as características do “novo-desenvolvimentismo” daquelas preconizadas pelo “velho desenvolvimentismo”⁴¹. Não obstante os novo-desenvolvimentistas argüirem serem herdeiros das discussões teóricas e das preocupações práticas de uma estratégia de desenvolvimento econômico, liderada pelo setor industrial, esses

⁴¹ A estratégia desenvolvimentista e a teoria estruturalista são, comumente, denominadas “desenvolvimentismo clássico” pelos novos-desenvolvimentistas (BRESSER-PEREIRA, 2017b; GALA, 2017; ROCHA; GALA; MAGACHO, 2016).

se mantém distantes de algumas teses levantadas pelo desenvolvimentismo clássico.

Dessa forma, ao herdar essa “tradição estruturalista”, o novo-desenvolvimentismo também é crítico de alguns modelos adotados na América Latina, especialmente quanto vislumbrados *vis-à-vis* com experiências desenvolvimentistas adotadas na Ásia. Além disso, o novo-desenvolvimentismo absorve teoricamente os novos padrões do comércio internacional, bem como as condições de países que, há algum tempo, iniciaram o processo de industrialização pesada e se situam como países de “renda média” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2016b, 2009, 2010).

Diante deste cenário, as diferenças e as semelhanças apontadas entre o novo-desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico ocorrem porque aquele se considera seu antecessor direto⁴². Dessa forma, esta seção buscará apresentar as diferenças evidenciadas entre o “velho” e o “novo” no debate desenvolvimentista.

Mollo e Fonseca (2013) apresentam raízes teóricas consensuais entre os novo-desenvolvimentistas e o desenvolvimentismo clássico. De certa forma, existem dois “pontos cardeais” que orientam tanto o desenvolvimentismo clássico quanto o novo-desenvolvimentismo. Em primeiro lugar, a ideia de que o Estado deve ser ativo no esforço do desenvolvimento econômico e social. O segundo ponto é a noção de que deve pairar uma estratégia nacional desenvolvimentista na perseguição dos objetivos nacionais. Não obstante, os autores confirmam a ideia de que as diferenças conjunturais entre o período do desenvolvimentismo clássico e do novo-desenvolvimentismo justificam uma nova interpretação do desenvolvimento econômico e, portanto, a adoção de um novo prefixo, atualizado, para essas condições nacionais.

Bresser-Pereira (2009) afirma que uma das maiores diferenças existentes entre esses períodos está no estado da indústria nacional, sendo que

⁴² Nesse ponto, é interessante verificar que as correntes desenvolvimentistas não são consideradas em sua totalidade pelos novos-desenvolvimentistas. Ou seja, ao denominar “desenvolvimentismo clássico” os autores estruturalistas latino-americanos e os desenvolvimentistas brasileiros – em algumas situações até mesmo os economistas ligados à economia do desenvolvimento – o que se evidencia é uma “homogeneização” de um debate que nunca foi homogêneo, tampouco coeso. Houve heterogeneidade tanto nas linhas desenvolvimentistas brasileiras como no pensamento cepalino (BIELSCHOWSKY, 2000b; FONSECA, 2014).

nas décadas de 1940-1950 tratava-se de uma indústria nascente e, agora, trata-se de uma indústria madura. Nos países da América Latina – e, especialmente no caso brasileiro – o nascimento da indústria ocorreu sob o modelo de substituição de importações, como visto anteriormente. Bresser-Pereira (2009; 2010b) é crítico ao fato de que este modelo não foi abandonado a partir da década 1960, quando, segundo ele, deveria ter sido substituído por um modelo orientado para as exportações, com uma política de diminuição de barreiras alfandegárias. Ocorre que o modelo de substituição de importações só foi efetivamente abandonado a partir da liberalização do comércio internacional, no início dos anos 1990. Para Bresser-Pereira (2009), tratou-se de uma abertura mal planejada e numa situação de crise econômica, o que não resultou numa colocação adequada das empresas nacionais dentro do cenário internacional. De acordo com o autor (2009, p. 12): “essa defasagem de 20 anos na mudança da estratégia foi uma das maiores distorções sofridas pelo desenvolvimentismo”.

Uma decorrência da interpretação de que as indústrias já se encontram em estado de maturidade nos países de renda média também se aporta no fato de que o novo-desenvolvimentista não se caracteriza pelo protecionismo. No entanto, o fato de não defender o protecionismo não significa, de maneira alguma, que se trata de uma abertura indiscriminada ao mercado internacional. Neste sentido, Bresser-Pereira (2009) traça algumas diretrizes para os países:

Eles devem negociar pragmaticamente, no âmbito da Organização Mundial do Comércio e de acordos regionais, para garantir a abertura mútua. Devem sempre determinar se a doença holandesa está sendo neutralizada pelos impostos sobre a exportação ou sobre as vendas porque, se não estiver, a segunda melhor política são as tarifas. E, finalmente, o crescimento baseado na exportação não significa que o país deva renunciar às políticas industriais (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 13)

Ao renunciar o protecionismo adotado pelo desenvolvimentismo clássico e toda a projeção da macroeconomia desenvolvimentista focada na taxa de câmbio, o novo-desenvolvimentismo admite que o modelo exportador tem duas vantagens sobre o modelo de substituição de importações (BRESSER-PEREIRA, 2010):

- i) Os mercados disponíveis à indústria não se limitam ao mercado interno. Essa premissa é tanto válida para países pequenos como também para países com grande mercado interno.
- ii) Os critérios de eficiência tornam-se parametrizados em nível internacional. Ou seja, empresas ineficientes não conseguirão competir dentro de um mercado internacional e, fatalmente, sucumbirão. Dessa forma, somente empresas com capacidade de competir em mercados internacionais deveriam ser beneficiadas de uma política industrial.

Bresser-Pereira (2010b, p. 21) afirma que o desenvolvimentismo clássico adotou uma postura de “pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento”, enquanto a aposta do novo-desenvolvimentismo está na capacidade dos países em desenvolvimento em competir nos mercados internacionais. Esses países de renda média teriam capacidade de exportar produtos manufaturados de médio valor agregado e produtos primários de alto valor agregado.

O quadro abaixo apresenta as principais diferenças entre o desenvolvimentismo clássico e o novo-desenvolvimentismo. Como dito, a primeira delas seria a “orientação” do modelo de crescimento.

QUADRO 2 – DIFERENÇAS ENTRE O DESENVOLVIMENTISMO E O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Desenvolvimentismo	Novo-desenvolvimentismo
1. A industrialização é baseada na substituição de importações	1. Crescimento baseado na exportação combinado com mercado interno forte.
2. O Estado tem um papel central na obtenção de poupança forçada e na realização de investimentos.	2. O Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas.
3. A política industrial é central.	3. A política industrial é subsidiária.
4. Atitude mista em relação aos déficits orçamentários.	4. Rejeição dos déficits fiscais.
5. Relativa complacência com a inflação.	5. Sem complacência com a inflação.

FONTE: adaptado de Bresser-Pereira (2010, p. 22)

Outras características ainda diferenciam as duas correntes. Neste sentido, é possível discutir a questão o papel do Estado dentro de uma estratégia desenvolvimentista. Enquanto o desenvolvimentismo clássico pressupunha que o Estado deveria “tomar as rédeas” da atividade econômica dentro do âmbito nacional. Para isso, o Estado lançava mão de criar mecanismo de poupança forçada, bem como não se furtava em investir em setores com alto risco e com elevada necessidade de recursos financeiros, de modo que papel do Estado não se limitava em “orientar” os investimentos, mas também de participar ativamente nessa condução, com investimentos diretos em infraestrutura e indústria pesada (MATTEI, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2009).

Sem deixar de reconhecer a importância do Estado na estratégia nacional-desenvolvimentista, o novo-desenvolvimentismo pressupõe a “sua reconstrução, tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, administrativo e financeiro” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 11). Isso significa que, para os novos autores, não há mais necessidade de uma intervenção estatal direta tal como foi executada, pois os países de renda média já apresentam um estoque de capital capaz de financiar investimentos, independente da quantidade de recursos necessários. Nesse sentido, a reconstrução do Estado está mais direcionada a um papel normativo, em que aponta as diretrizes, promove o encorajamento empresarial e facilita o ambiente negocial e social para os investimentos privados, em detrimento de sua própria participação direta. Dessa forma, o Estado não deixa de ter um papel *central* na estratégia desenvolvimentista, muito embora, neste momento, torne-se um catalisador dos anseios dos investimentos privados (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Não obstante, não se trata de uma restrição absoluta, um postulado de “fé irracional” em que o sistema de preços deve coordenar todos os setores da economia, indiscriminadamente. Para os novo-desenvolvimentistas, os países de renda média conseguiram promover o mercado como uma instituição eficiente para absorção e coordenação de investimentos privados. Dessa forma, nos setores em que a competição ocorre de maneira razoável, o Estado não deve ser um dos *players* – devendo focar seu papel em garantir a concorrência.

No entanto, o investimento em setores estratégicos deve ser considerado como uma das obrigações do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2010, 2009).

Outro ponto recorrente na produção novo-desenvolvimentista, ora associado ao papel do Estado, ora de maneira autônoma, é a necessidade de poupança externa para financiar os investimentos. De acordo com Bresser-Pereira e Gala (2010a, p. 667) o modelo adotado pela teoria estruturalista era o de *dois hiatos*, ou seja, “a crença de que os países latino-americanos, em função de restrições de divisas externas, deveriam incorrer em *déficits* em conta corrente, financiados por investimentos externos ou por empréstimos”. Trata-se de uma hipótese que os novos-desenvolvimentistas não apenas consideram, cronologicamente, “superada”, bem como um *erro* do próprio desenvolvimentismo clássico daquela época. De acordo com os novos autores, os *déficits* em conta corrente sobreapreciam a taxa de câmbio, em função da sobrevalorização cíclica desta, e promovem a substituição da poupança interna pela externa.

A terceira diferença apontada no quadro acima se relaciona ao papel da política industrial na estratégia desenvolvimentista. De acordo com os novos-desenvolvimentistas, a política industrial adotada no período do nacional-desenvolvimentismo assumia um “papel preponderante”, ou seja, a concentração dos impulsos industriais estava atrelada a uma política específica para o setor. No novo-desenvolvimentismo, entende-se que a política industrial está relacionada a uma política macroeconômica que forneça condições favoráveis aos estímulos do setor industrial, ou seja, equilíbrio fiscal, taxa de juros moderada e taxa de câmbio competitiva. Segundo os novos-desenvolvimentistas, o Estado deve apoiar as empresas, mas apenas estrategicamente, e sempre visando a competitividade internacional (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Os novos-desenvolvimentistas também se apresentam críticos em relação ao crescimento baseado na demanda e nos *déficits* públicos. Para eles, trata-se de uma ideia equivocada adotada na América Latina e que, teoricamente, não foi postulada pelos autores estruturalistas. Embora esses autores fossem predominantemente keynesianos, atentavam-se para o fato de que os *déficits* públicos deveriam ocorrer somente em períodos de crise de

demanda. Não obstante, a esses déficits públicos crônicos observados nas décadas de 1970 em diante, dos quais os novos-desenvolvimentistas denominam “populismo fiscal” (BRESSER-PEREIRA, 2010, 2016a; BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010). Contrastando a esse “populismo fiscal” é que os novos-desenvolvimentistas defendem o equilíbrio fiscal, pois a solvência do Estado é fundamental para a mantê-lo como um instrumento de ação coletiva nacional. Nessa linha que Bresser-Pereira (2010b) apresenta as razões do fortalecimento do Estado:

Se o Estado é tão estratégico, seu aparelho precisa ser forte, sólido e grande; e, por essa mesma razão, suas finanças precisam estar equilibradas. Mais do que isso, sua dívida deve ser pequena e com prazo de vencimento longo. A pior coisa que pode acontecer com um Estado enquanto organização (o Estado também significa o estado de direito) é ficar escravo dos credores, sejam eles internos ou externos. Os credores externos são particularmente perigosos, pois eles e seu capital podem, a qualquer tempo, deixar o país. Entretanto, os credores internos, transformados em rentistas e sustentados pelo sistema financeiro, podem impor políticas econômicas desastrosas ao país, como aconteceu no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 24)

Assim, fica bastante claro o entendimento de que a solvência do Estado é uma maneira de garantir a autonomia de seu funcionamento, inclusive como um coordenador de uma estratégia desenvolvimentista.

Finalmente, a alegação de autores novos é que o desenvolvimentismo clássico era complacente com a inflação. Isso se deve em razão da teoria de inflação estrutural, que afirmava que os países em desenvolvimento tenderiam a conviver com taxas de inflações moderadas em função das imperfeições dos mercados internos. Ou seja, a infraestrutura da economia não suprimia, instantaneamente, as pressões de demanda. No entanto, os novos-desenvolvimentistas acreditam que, nos países de renda média, os mercados não apresentam as mesmas características, bem como a experiência brasileira com a inflação não se mostrou favorável a complacências com a inflação (BRESSER-PEREIRA, 2010).

2.5 CRÍTICAS AO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

É possível distinguir a crítica ao novo-desenvolvimentismo em duas categorias. De um lado, a crítica dos ortodoxos que questionam muitas teses desenvolvimentistas (e, por conseguinte, os novos). De outro lado, aqueles que

aceitam essas teses e, portanto, versam críticas a partir de uma perspectiva heterodoxa.

Lisboa e Pessoa (2016) apresentam a crítica aos novos-desenvolvimentistas diante de duas perspectivas. Em primeiro lugar, rejeitam a ideia de que a indústria é central para o desenvolvimento econômico. De fato, não negam a importância da indústria, mas sim o caráter “especial” dado a esse setor pelos novos-desenvolvimentistas. Para os autores, “a indústria é tão importante quanto qualquer outro setor” (p. 181).

Assim, as políticas de intervenção só teriam justificativa caso o setor apresentasse alguma evidência de externalidade, ou seja, “impactos sobre os demais setores ou pessoas não capturados pelos preços de mercado” (LISBOA; PESSOA, 2016, p. 181). Para os autores, não há nenhuma evidência empírica de que os preços de mercado distorçam os incentivos à indústria. Para os autores, nem mesmo há provas formais de que ocorre aumento de produtividade e geração de renda, mesmo nos estágios iniciais da industrialização a transferência de trabalhadores de setores agrários para a indústria. Ou seja, ainda que seja uma tese plausível, não existe uma formalização capaz de prová-la.

Ocorre que se essa tese não é comprovada nem mesmos nos estágios iniciais, “a conjectura de que o fortalecimento da indústria resulta no aumento da produtividade parece ser ainda menos válida para economias com renda média que já completaram o processo de urbanização” (LISBOA; PESSOA, 2016, p. 182).

Lisboa e Pessoa (2016) apresentam uma crítica tanto mais direcionada ao novo-desenvolvimentismo, ou seja, a ideia de que a taxa de câmbio é um instrumento capaz de sustentar o crescimento econômico.

Segundo esse argumento, formulado também por Rodrik (2008), uma desvalorização do câmbio estimula as exportações e a substituição de importação de manufaturados, contribuindo, portanto, para elevar a participação da indústria no produto. Devido à suposta externalidade da indústria, o resultado seria maior crescimento e geração de renda (LISBOA; PESSOA, 2016, p. 185).

Não obstante, para os autores essa verificação não ocorre. A alegação é que Rodrik (2008) demonstra que há correlação entre taxa de câmbio desvalorizada e crescimento econômico somente para países emergentes, não

sendo uma realidade para outros países. Além disso, é difícil comprovar a *causalidade* entre as duas variáveis, de modo que o crescimento econômico pode ter ocorrido de fatores exógenos. No entanto, os autores consideram que “há alguma evidência de que a proposta de política econômica novo-desenvolvimentista pode ser eficaz”, no sentido de que reduziria a participação dos salários na renda (LISBOA; PESSOA, 2016, p. 187).

Com a redução dos salários na renda ocorre, invariavelmente, o aumento dos lucros na participação da renda, o que resultaria em investimentos e melhoria da sofisticação produtiva. Dessa forma, Lisboa e Pessoa (2016) compreendem a intenção novo-desenvolvimentista, mas consideram de difícil aplicação, pois exigiria um pacto social impensável no contexto brasileiro. Pessoa (2016), noutro trabalho, chega a afirmar que esse raciocínio novo-desenvolvimentista se assemelha a um pensamento ortodoxo, ou seja, a promoção de perdas para os trabalhadores no curto prazo com a finalidade de aumentar investimento e poupança e, posteriormente, crescimento.

Soares (2014, p. 18) apresenta uma crítica ao novo-desenvolvimentismo no que se refere a leitura que essa corrente faz do contexto histórico, tentando trazer para o presente as mesmas condições de possibilidades do período hegemônico do antigo desenvolvimentismo. Assim, os autores novo-desenvolvimentistas releem o passado sem considerar as particularidades históricas daquele período, em especial a polarização de dois modelos de sociedade.

Nesse sentido, as concessões e os direitos adquiridos pelos trabalhadores que resultaram num elevado padrão de vida para as classes médias dos países centrais não tendem a se repetir no atual momento histórico. Aliás, para Soares (2014, p. 18) tem-se verificado uma deterioração da “herança do Estado de bem-estar social”.

O papel que o novo-desenvolvimentismo confere ao Estado como um indutor de oportunidades de investimento e de uma instituição forte o suficiente para “domar” a selvageria que se transformaria um mercado sem regulação foi alvo de vários pontos críticos de outros autores. Uma das críticas mais contundentes é de Fiori (2011) em que avalia que o novo-desenvolvimentismo acaba por repetir os “mesmos erros teóricos do passado”, pois propõe um

conjunto de medidas “vagas e gelatinosas”, tal como havia sido a ideologia nacional-desenvolvimentista anterior. Em relação ao papel do Estado, a crítica de Fiori (2011) está no fato de que, ao preconizar o fortalecimento do Estado como uma instituição capaz de induzir o desenvolvimento econômico, o novo-desenvolvimentismo não esclarece os meandros do poder dentro do aparelho estatal. Ou seja, a questão central do poder e os interesses contraditórios de classes e nações são deixadas de lado na prerrogativa novo-desenvolvimentista.

Essa é a mesma crítica promovida por Soares (2014). Ou seja, o novo-desenvolvimentismo preconiza um Estado capaz de ser autônomo frente às forças financeiras e políticas, de modo a conduzir o processo de desenvolvimento com autoridade, mas não define com precisão qual seria o tamanho de um Estado ideal dentro dos parâmetros dessa nova concepção de induzir as atividades econômicas dentro de uma estratégia.

Além disso, Silva (2013) reforça a ideia de que o novo-desenvolvimentismo ainda não considerou a questão das classes sociais como um problema específico a ser enfrentado. Sem aprofundar-se nos diversos e conflituosos interesses de classes sociais, a instituição que serve como palco principal desses conflitos – o Estado – pode não responder ou orquestrar de maneira a direcionar ao desenvolvimento econômico dentro de uma estratégia nacional. Silva (2013, p. 465) aponta que alguns teóricos do novo-desenvolvimentismo “parecem eivados de uma visão esquemática e tecnicista da realidade observada”. Ou seja, apresentam modelos econômicos – notadamente, da macroeconomia estruturalista – dando a impressão de que apenas calibrando algumas variáveis-chaves da economia, o desenvolvimento é imputado automaticamente.

Nestes aspectos, as teses do novo-desenvolvimentismo deixam passar algumas contribuições originais de alguns pensadores latinos importantes e, mais, não percebem que o problema do desenvolvimento econômico avança muito além da esfera puramente econômica, confrontando-se com as questões políticas, sociais e pelo próprio grau de interação dessas economias no mundo (SOARES, 2014, p. 19).

De fato, o novo-desenvolvimentismo não reconhece claramente que os conflitos de classes e as questões de poder serão desenhadas no âmbito do Estado. Nos textos de Bresser-Pereira (2004, 2006, 2010, 2016), o

desenvolvimento econômico não estava condicionado a um “Estado coeso”, mas a uma estratégia de desenvolvimento. Em seu turno, uma estratégia desenvolvimentista só seria possível caso exista uma *nação* que a sustente. Neste ponto, Bresser-Pereira (2004, p. 629) aponta que “quando não se tem uma nação, não se tem uma estratégia de desenvolvimento. Só por acaso e de forma sempre precária e instável se terá desenvolvimento”.

No entanto, não se pretende dizer que o Estado não faça parte de uma estratégia de desenvolvimento. Nessa estratégia, aliás, a composição entre mercado e Estado será um fator principal para o sucesso do empreendimento. Não obstante, a crítica à ausência de problematização de como superar os interesses conflitantes das classes sociais ainda é válida, embora esta esteja, no novo-desenvolvimentismo, encampada no conceito de “nação”, subjacente à estratégia, e não ao Estado, como uma instituição que irá – a partir desta coesão nacional – induzir as oportunidades para o desenvolvimento econômico.

Carneiro (2012, p. 768) embora reconheça pontos relevantes na abordagem do novo-desenvolvimentismo, alerta que essa corrente “às vezes beira a caricatura”. Essa crítica se fundamenta na visão novo-desenvolvimentista em relação ao papel do Estado e da indústria durante a “era desenvolvimentista”. É sabido que o novo-desenvolvimentismo critica o modelo de substituição de importações, pois esta não promoveu um progresso técnico endógeno. Para os novo-desenvolvimentistas, “tal fato estaria associado ao papel secundário da empresa nacional *vis-à-vis* multinacionais e estatais” (CARNEIRO, 2012, p. 768).

A análise dos autores, apesar de apontarem pontos importantes como a fraqueza do departamento de meios de produção e da burguesia nacional, é superficial na medida em que não leva em conta as tentativas do desenvolvimentismo em criá-los, por exemplo, durante o II PND. Em contrapartida, não explica como e por que em países sem tradição empresarial forte, como na China, o desenvolvimento avançou (CARNEIRO, 2012, p. 768-769).

Bastos (2012, p. 788) ainda recorda que a despeito de um caráter estruturalista advogado pelos novos-desenvolvimentistas, uma premissa da escola latino-americana é abandonada. Trata-se de um certo pessimismo em relação ao mercado como um motor autônomo de desenvolvimento econômico. Ou seja, enquanto o desenvolvimentismo clássico pressupunha que o mercado não seria capaz de levar adiante um processo de industrialização e de

desenvolvimento, cabendo uma responsabilidade do Estado nessa trajetória. Para os novos-desenvolvimentistas, a crítica de Bastos (2012) é de que ao abandonar essa premissa, o novo-desenvolvimentismo se assemelha ao neoliberalismo – ao menos em algum grau.

De fato, algumas críticas em relação ao novo-desenvolvimentismo se mostram, na realidade, uma crítica ao próprio pensamento heterodoxo. Lisboa e Pessoa (2016) fazem uma crítica mais ampla do que ao escopo do novo-desenvolvimentismo. A ideia de centralidade da indústria no desenvolvimento é aceita tanto pelos novos quanto pelos velhos desenvolvimentistas e pelos autores da economia do desenvolvimento. Trata-se de uma crítica que está relacionada à primeira tese do novo-desenvolvimentismo – a de que o desenvolvimento econômico é uma mudança estrutural. Caso essa tese seja invalidada, a própria estrutura e a razão de ser do novo-desenvolvimentismo se compromete.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo demonstrar as principais características do novo-desenvolvimentismo. Para isso, argumentamos que o surgimento dessa corrente se deu sob um contexto específico, até que as formulações se consolidaram no documento-síntese das *Dez teses do novo-desenvolvimentismo*. Trata-se de um “núcleo duro” da perspectiva novo-desenvolvimentista para os problemas dos países de renda média.

De fato, as políticas liberalizantes adotadas na década de 1990 como forma de reverter as estratégias desenvolvimentistas surtiram efeito estabilizador na economia brasileira, mas não obtiveram o mesmo sucesso em relação à geração de emprego e renda. Nesse sentido, expusemos que no limiar do novo século, uma bibliografia crítica ao “neoliberalismo” se mostrou com mais vigor e, principalmente, nos primeiros anos do governo Lula (2003-2010). Assim, na medida em que esse novo governo se mostrou uma “continuidade” no que se refere à condução da política econômica, houve uma tentativa de compreender esse fenômeno por parte de diversos economistas e de propor soluções e plataformas para o desenvolvimento econômico.

Dentre essas interpretações e, principalmente, o caminho de saída para dinamizar a economia, destacamos o novo-desenvolvimentismo. Dessa forma, o novo-desenvolvimentismo surge como *uma* de várias proposições econômicas. De fato, os primeiros textos que versariam sobre um “novo desenvolvimentismo” ainda não demonstram uma “coesão intelectual”, sendo capitaneadas por Bresser-Pereira (2003b, 2004). Dessa forma, expusemos que somente a partir da publicação de Sicsú, Paula e Michel (2005) é que o novo-desenvolvimentismo ganha maior aderência entre alguns acadêmicos, de modo que a partir dali se pôde distinguir alguns pontos de consonância em “grupos novos-desenvolvimentistas”.

Assim, o caminho para expor a perspectiva novo-desenvolvimentista foi por meio da apresentação das *Dez teses do novo-desenvolvimentismo*. Esse documento, publicado em 2010, pode ser entendido como uma “síntese” das proposições novos-desenvolvimentistas. Sem deixar de considerar o caráter dinâmico das ideias e das interpretações diante da realidade, entendemos que ali se encontra o “núcleo” do pensamento novo-desenvolvimentistas e, a partir dele, o que de fato é uma herança dos “velhos desenvolvimentistas” e o que é uma contribuição genuína.

As teses foram detalhadas dentro de uma *agenda* do novo-desenvolvimentismo e também sob o título de “macroeconomia do desenvolvimento”, ou seja, proposições as quais regem o que Bresser-Pereira e Gala (2010) consideram uma “atualização” do pensamento estruturalista para os países de renda média. Essa atualização se faz necessária na medida que os países já realizaram uma parte da trajetória de industrialização rumo à sofisticação produtiva e, portanto, já competem com os países desenvolvidos em alguns setores. Além disso, a exigência dessa atualização se dá porque o aprofundamento da globalização alterou a dinâmica de competição das empresas e dos próprios Estados nacionais.

Ainda, destacamos as semelhanças e diferenças entre o “desenvolvimentismo clássico” e o novo-desenvolvimentismo. É importante destacar que, ao contrário do “velho desenvolvimentismo”, que teve uma forte aderência pela classe política e burocrática e, portanto, desdobrou-se também

como uma *ideologia efetiva*, o novo-desenvolvimentismo não logrou êxito como uma proposta efetivamente executada de política econômica.

O fato de o novo-desenvolvimentismo não ter logrado êxito como a *principal* fonte de formulações de políticas econômicas nos governos Lula e Dilma não significa que não teve algum grau de influência e, de certa forma, até creditado como base dessas políticas. Argumentamos que as proposições de políticas econômicas começam a sofrer uma “inflexão” para políticas de aceleração do desenvolvimento a partir de 2006, ainda no governo Lula. Não obstante, as políticas e as medidas preconizadas pelo novo-desenvolvimentismo assumiram um caráter de “complementariedade”, sendo que o eixo macroeconômico ainda se portava dentro de um espectro ortodoxo. Por essa razão, esse período não pode ser caracterizado como novo-desenvolvimentista. Morais e Saad-Filho (2011) consideram mais adequado o termo “políticas híbridas”.

Também argumentamos que há um rompimento com a ortodoxia do governo Lula a partir de Dilma (2011-2016) e uma “guinada desenvolvimentista”. Não obstante, argumentamos que esse período também não pode ser caracterizado como novo-desenvolvimentista, posto que as variáveis-chaves para essa corrente não foram implementadas ou, em alguns casos, como da taxa de câmbio, o comportamento se deu mais em função das condições de mercado do que uma estratégia propriamente dita. Por essa razão, Curado (2017) identifica algumas linhas gerais de confluência entre o novo-desenvolvimentismo e as políticas adotadas por Dilma, mas destaca que em pontos cruciais não houve identificação entre ambos.

Por fim, separamos uma seção crítica ao novo-desenvolvimentista a partir de perspectivas ortodoxas e heterodoxas. Sinteticamente, podemos compreender que uma parte da crítica ao novo-desenvolvimentismo está, de fato, relacionada a uma “tese herdada”, de que o desenvolvimento econômico se faz por meio de uma mudança estrutural. Para os novos-desenvolvimentistas, essa mudança estrutural ocorre, inicialmente, por meio da industrialização. Já uma parte da crítica questiona justamente essa “preponderância” do setor industrial como motor do desenvolvimento econômico.

Noutra feita, as críticas heterodoxas se fundam nas lacunas que o novo-desenvolvimentismo sugere, principalmente na sua economia política. Por exemplo, ao citar que há necessidade de uma coalizão entre diferentes classes rumo a um objetivo, uma *estratégia traçada* dentro dos limites de uma nação. Os heterodoxos questionam a formulação dessas questões e dessa coalizão, ou seja, sob quais termos ela se dará. Da mesma forma, o novo-desenvolvimentismo preconiza que o papel do Estado deixa de ser promotor do desenvolvimento econômico – ou seja, um Estado “intruso” na economia – para ser um coordenador ou indutor desse desenvolvimento, embora não especifique exatamente como essa mudança ocorre.

3 A COMPLEXIDADE ECONÔMICA NO DEBATE NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

3.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, busca-se demonstrar em quais debates econômicos o novo-desenvolvimentismo se inseriu, apresentando a sua proposta de compreensão da realidade e de como a abordagem da complexidade econômica foi relevante para acrescentar argumentos, perspectivas e credibilidade às suas teses. Assim, essa seção apresentará o contexto dos debates promovidos pelo novo-desenvolvimentismo. Na seção seguinte, serão apresentados os principais conceitos da complexidade econômica e, por fim, na última seção, a recente adoção da complexidade econômica na produção novo-desenvolvimentista.

De fato, como visto no capítulo anterior, o novo-desenvolvimentismo não se firmou como uma estratégia efetivamente executada, mesmo com a volta de um governo mais próximo de uma “visão desenvolvimentista”. Não obstante, essa corrente contribuiu para o debate sobre a economia brasileira nos anos recentes.

É notório que o debate em que o novo-desenvolvimentismo se mostrou mais ativo foi relacionado à desindustrialização brasileira, suas características e também as principais causas, como a doença holandesa. De fato, a evidência do processo de desindustrialização já vinha ocorrendo desde o início do século, com a publicação do estudo de Marquetti (2002). No entanto, somente alguns anos depois que o assunto haveria de ganhar notoriedade, com diversas perspectivas de correntes econômicas.

É importante compreender o conceito de desindustrialização. Ramaswamy e Rowthorn (1998) compreendem que a desindustrialização ocorre a partir da redução da importância do emprego industrial em relação ao emprego total de um país. Essa concepção ficou conhecida como o “conceito clássico” de desindustrialização. Tregenna (2008) apresenta um conceito expandido, considerando tanto a redução do emprego industrial em relação aos empregos totais como também o valor adicionado da indústria em relação ao PIB.

Oreiro e Feijó (2010) traçam o panorama do debate sobre a desindustrialização no contexto brasileiro, apontando a existência de duas

vertentes antagônicas. De um lado, os novos-desenvolvimentistas – ou economistas heterodoxos –, que defendiam a tese de que a economia brasileira passava por um processo de desindustrialização nos anos recentes, especialmente a partir das políticas adotadas nos anos 1990, como a abertura financeira, que culminou na apreciação cambial. De outro lado, os economistas de linha ortodoxa que não identificavam efeitos negativos sobre a indústria e, dessa forma, vislumbravam que a apreciação cambial não só não retirou a competitividade industrial em âmbito internacional, como, pelo contrário, permitiu que o parque industrial e tecnológico fosse modernizado através da importação de máquinas e equipamentos.

Note-se o fato de que o processo de desindustrialização pode ser verificado mesmo com aumento da produção industrial em termos físicos. “Em outras palavras, uma economia não se desindustrializa quando a produção industrial está estagnada ou em queda, mas quando o setor industrial perde importância” (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 221).

Nesse sentido, alguns autores identificam três fases no processo de desenvolvimento econômico. Na primeira fase, a atividade econômica é puxada pelo setor primário. Num segundo momento, na medida em que a atividade econômica é acentuada, o setor industrial ganha destaque em relação aos outros setores, até o momento em que o setor terciário se destaca, demonstrando maior participação relativa na atividade econômica – o que caracteriza a terceira fase (BONELLI, 2005; SILVA, 2014). É o que Silva (2014, p. 48) considera como desindustrialização natural, na qual “possui uma conotação positiva, ou seja, é intrínseco ao processo de desenvolvimento econômico de qualquer país”.

Oreiro e Feijó (2010) também destacam a possibilidade da desindustrialização como um fator positivo. Para isso, a perda de importância da atividade industrial em relação ao produto total deve estar associada a uma mudança interna do próprio setor: aquelas atividades mais intensivas em trabalho ou com menor valor adicionado são transferidas para outros países, permanecendo a produção manufatureira com maior intensidade tecnológica. Se isso ocorrer, a desindustrialização é considerada positiva, fruto de uma maturação da atividade industrial.

No entanto, caso essas condições não sejam atendidas, há evidências de que o processo de desindustrialização ocorreu antes do tempo de maturação da economia – ou seja, uma “desindustrialização precoce”. Caso se verifique que houve, de fato, redução da atividade industrial e, ao mesmo tempo, uma re-primarização da pauta exportadora ou com produtos de baixo teor tecnológico, pode-se considerar indícios de doença holandesa (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

O ponto de partida do debate ocorre no estudo de Marquetti (2002), no qual apresenta uma tendência à redução da taxa de lucro, iniciada já em meados de 1970 e agravada nas décadas seguintes. Essa redução implicou em perda de potencial tecnológico e, efetivamente, uma mudança estrutural para setores com menor produtividade do trabalho, de modo que a sustentação do crescimento se mostrou impactada por essas perdas de capacidade. “Portanto, maiores taxas de crescimento serão obtidas somente com uma política que privilegie os investimentos, em particular, no setor industrial” (MARQUETTI, 2002, p. 122).

Da mesma forma, Bonelli (2005) também identifica o processo de desindustrialização no Brasil a partir dos anos 1980. Para o autor, as razões para a perda de importância da indústria nesse período estavam relacionados a diversos fatores, como a abertura comercial e financeira, as privatizações de alguns segmentos industriais, bem como ganhos de produtividade no período, além da sobrepreciação da taxa de câmbio. No entanto, o autor também destaca alguns obstáculos ao crescimento da indústria, como a informalidade no setor. No entanto, Bonelli (2005) não apresenta uma visão pessimista da indústria no longo prazo, especialmente em relação às crises dos anos 1990, pois a modernização do parque industrial brasileiro nos últimos anos dá sinais de que a indústria tem “desenvolvido musculatura nos últimos 15 anos” (p. 22).

Nassif (2008) contesta a hipótese de o Brasil passava por um processo de desindustrialização, partindo do conceito específico de que a desindustrialização se manifesta como “um fenômeno em que a perda da importância da indústria *vis-à-vis* o setor de serviços tende a ser mais expressiva em termos da participação relativa no emprego total” (p. 75). Analisando dados entre 1947 e 2005, o autor chega a conclusão de que a queda da participação da indústria de transformação no PIB ocorreu a partir da segunda metade dos anos 1980. No entanto, a indústria manteve uma média setorial de 22% do PIB

nos anos 1990 e, nos últimos anos do estudo, havia tido uma ligeira recuperação, ao chegar a 23% do PIB em 2004. Por essa razão, Nassif (2008, p. 83) afirma que há “indícios para suspeitar que as mudanças ocorridas na segunda metade da década de 1980 não têm a ver com desindustrialização na concepção do termo consagrada pela literatura econômica”. Da mesma forma, não estaria relacionada à desindustrialização precoce. Nesse sentido, Nassif (2008) aponta que os motivos que levaram à redução de participação da indústria no PIB teria ocorrido em função de retração dos índices de produtividade industrial ainda nos anos 1980 – portanto, mais relacionados à estagnação econômica e à alta inflação do que propriamente aos fatores explicativos da desindustrialização.

Nesse debate, a perspectiva novo-desenvolvimentista é a assunção de que havia um processo de desindustrialização no Brasil. De fato, diversos autores concordavam com a tese de que a partir dos anos 1980 a indústria brasileira perdeu fôlego em função de fatores mais variados. A questão que se colocava era se esse processo persistia, depois das políticas liberalizantes adotadas nos anos 1990 e na apreciação cambial verifica a partir do fim do século (OREIRO; FEIJÓ, 2010). Nessa linha, Palma (2005) não apenas admite o processo de desindustrialização, como também o relaciona a uma nova concepção de doença holandesa, ou seja, “nova doença holandesa”, definida de maneira distinta da original.

Por fim, essa “doença” também se espalhou para alguns países latinoamericanos; mas a questão central neste caso é que ela não foi originada pela descoberta de recursos naturais ou pelo desenvolvimento do setor de exportações e serviços, mas sim principalmente devido a uma drástica mudança no regime de política econômica. Basicamente, ela resultou de um processo drástico de liberalização comercial e financeira no contexto de um processo radical de mudança institucional, o que levou a uma acentuada reversão da sua pauta prévia (estatizada) de industrialização por substituição de importações (ISI). (...) O Brasil e os três países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) eram os países latino-americanos que apresentaram os níveis mais altos de desindustrialização após suas reformas econômicas, estando também entre os países daquela região que anteriormente eram mais industrializados e que haviam implementado as referidas reformas da forma mais rápida e drástica (PALMA, 2005, p. 21).

Dessa forma, o entendimento de Palma (2005) é de que os países latino-americanos passaram por mudanças institucionais, reformas e novos patamares de variáveis macroeconômicas – como a apreciação da taxa de câmbio – dentro

de um período do qual não haviam alcançado a maturidade da industrialização. “Essas políticas obstruíram sua transição rumo a uma forma de industrialização mais madura – isto é, auto-sustentável” (PALMA, 2005, p. 21). Como resultado, esses países penderam para suas dotações de recursos iniciais.

No mesmo ano, Bresser-Pereira (2005) se insere no debate, considerando que os recursos naturais seriam uma maldição para o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, considera a doença holandesa como resultado da “apreciação artificial do câmbio em consequência do baixo custo de produtos exportados que utilizam recursos naturais baratos” (p. 1). Dessa forma, assim como Palma (2005) reconhece que existe uma “nova doença holandesa”, mas somente em função da apreciação da taxa de câmbio. Assim, a taxa de câmbio apreciada resultaria, no limite, na inviabilidade do setor industrial (BRESSER-PEREIRA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2012).

Nakahodo e Jank (2006) se mostram críticos às possíveis evidências da desindustrialização no Brasil. De fato, alegam uma tendência oposta: “os superávits comerciais crescentes dos produtos diferenciados, a recuperação do emprego industrial nos últimos tempos (...) indicam uma tendência contrária a uma suposta desindustrialização prematura” (p. 16). Nesse sentido, reconhecem que alguns setores perderam competitividade, mas isso não se verificou de maneira generalizada no setor industrial. Da mesma forma, não identificam o “contágio” da doença holandesa no Brasil. Para os autores, houve um crescimento de exportações de *commodities* entre 2000-2005, *mas também* de produtos industrializados, inclusive de setores de alta e média-alta tecnologia. Com isso, não houve um aumento expressivo de produtos primários na pauta exportadora, estabilizada em torno de 40% das exportações totais. Assim, “claramente, o Brasil soube aproveitar as oportunidades da expansão do comércio mundial, ainda que numa taxa provavelmente aquém do nosso potencial” (NAKAHODO e JANK, 2006, p. 18).

O fato é que tanto Nassif (2008), Oreiro e Feijó (2010) e Silva (2014) reconhecem que o debate sobre a desindustrialização, embora tenha se prologando por praticamente uma década, com diversas contribuições, restou inconcluso. De um lado, economistas que evidenciavam tanto o processo de desindustrialização, como também alguns apontavam a “nova doença

holandesa” como um dos fatores de agravamento desse processo. De outro, uma corrente que percebia o momento como uma janela de oportunidade para a modernização do parque industrial e não reconheciam na taxa de câmbio uma adversária ao desenvolvimento econômico integrado à economia mundial.

Para os novos-desenvolvimentistas, a evidência de um processo de desindustrialização significa uma perda de dinamismo no longo prazo para a economia, comprometendo, assim, o próprio sentido do desenvolvimento econômico. Como o debate sobre a desindustrialização não estava esgotado, caberia, ainda, outras abordagens para demonstrar a perspectiva novo-desenvolvimentista. A abordagem da complexidade econômica seria utilizada por Gala (2017) e Camargo e Gala (2017) como forma de evidenciar a doença holandesa e, portanto, desindustrialização. Seria um ponto de reforço da perspectiva novo-desenvolvimentista, trazendo um “novo elemento” para o debate: a complexidade econômica. Por essa razão, apresentamos as principais características dessa abordagem.

3.2 COMPLEXIDADE ECONÔMICA

A pergunta de partida da abordagem da complexidade é se os tipos de produtos que os países exportam são relevantes para o desempenho econômico subsequente. Com isso, Hidalgo et al. (2007) apresentam as duas visões da teoria econômica tradicional para os padrões de especialização. A primeira perspectiva é de que os países se especializam em função dos fatores de produção relativos, ou seja, a especialização ocorre levando em conta a disponibilidade de capital, de mão-de-obra, de recursos naturais, infraestrutura, entre outros. A segunda visão enfatiza as diferenças tecnológicas entre os países e, dessa forma, à medida em que a tecnologia é aprimorada, os países alcançam produtos mais sofisticados.

Hidalgo e Hausmann (2008) apontam que essas duas visões da economia tradicional não levam em conta os produtos, que são manifestações desses fatores. Dessa forma, conforme os autores: “the world of products is abstracted away and ignored when thinking about structural transformation and growth” (HIDALGO; HAUSMANN, 2008, p. 5). De maneira alternativa, os autores

assumiram os fatores de produção subjacentes relativos a um conjunto de produtos.

For example, making cotton shirts does not require more or less skills than making chocolate, but different skills. Transporting oil requires pipelines on which you cannot transport fresh fruit, which do require cold storage system that can be used by other fresh produce as well as institutional setups dealing with phyto-sanitary issues irrelevant for other manufactures (HIDALGO et al., 2007, p. 2).

Ou seja, a proposta dos autores da complexidade econômica está sustentada na relação de fatores de produção e os produtos diretamente. Assim, os países especializados em um produto podem – ou não – se especializarem em outros produtos. Hidalgo et al. (2007) utilizaram modelos de redes complexas para definir os padrões de especialização e, a partir de dados do comércio internacional, estimar as possibilidades de especialização dos países a partir dos produtos que são fabricados (e exportados) nas economias. Assim, os padrões de especialização se transformam ao longo do tempo de maneira que “countries moves preferentially to related or ‘nearby’ goods” (HIDALGO et al., 2007, p. 5).

Com essa perspectiva em mente, inúmeras questões se levantam para validar o modelo proposto pelos autores da complexidade econômica. A primeira delas provém dessa hipótese de que os países se especializam em produtos mais próximos. De fato, é necessário compreender o que significa esse conceito de *proximidade*. Numa perspectiva teórica, é possível identificar fatores de proximidade entre os produtos, tais como o nível de tecnologia, a matéria-prima, o nível de intensidade na relação capital-trabalho, além de laços e acordos institucionais. No entanto, ao partir dessa perspectiva, seria necessário qualificar – ou parametrizar – cada um desses fatores para a mensuração de proximidade entre os produtos. De maneira alternativa, os autores constroem uma abordagem agnóstica:

We take an agnostic approach and use an outcome-based measure, based on the idea that if two goods are related, because they require similar institutions, infrastructure, physical factors, technology, or some combination thereof, then they will tend to be produced in tandem, whereas highly dissimilar goods are less likely to be produced together (HIDALGO et al., 2007, p. 2).

O trabalho de Hidalgo et al. (2007) tem como finalidade apresentar uma aplicação desse modelo de proximidade entre os produtos: o *espaço-produto*.

Ao utilizar o banco de dados do comércio internacional das Nações Unidas (UN Comtrade), os autores constroem uma matriz de proximidade e, a partir dela, um modelo de especialização com base nos produtos próximos, além de possibilitar o cálculo de proximidade entre produtos. De certa forma, é intuitivo que países especializados em exportação de frutas apresentem uma probabilidade maior de partirem para produção de sucos processados do que para a fabricação de aviões. O que Hidalgo et al. (2007) demonstraram é um modelo capaz de capturar esse padrão de especialização.

A despeito da abordagem tradicional, em que os requisitos para a fabricação dos produtos estão dados em forma de fatores de produção, a abordagem da complexidade econômica compreende que os produtos são feitos a partir do conhecimento⁴³. Um dos exemplos dos autores para apresentar essa diferença de abordagem está na pasta de dentes. Para alguns, trata-se apenas de pasta dentro de um tubo. Dentro da visão da complexidade econômica, trata-se de uma maneira de “acessar o conhecimento” sobre as propriedades do fluoreto de sódio e seus efeitos sobre os dentes. Ou seja, o produto seria uma *manifestação* do conhecimento (HIDALGO et al., 2007).

Sendo assim, ao inverter a lógica sobre como os produtos são feitos, também há efeitos sobre o entendimento de como os mercados funcionam. Não se trata apenas de uma representação de trocas de mercadorias, mas sim de uma maneira de acessar um vasto volume de conhecimento disperso pelas pessoas. De modo que é humanamente impossível um indivíduo adquirir o conhecimento para a fabricação de todos os produtos que necessita, é no mercado que ele pode acessar o conhecimento de outros indivíduos. É neste sentido que Hausmann et al. (2011, p. 15) alegam que os produtos são “os veículos do conhecimento”.

Com essa perspectiva, os mercados e as organizações assumem um importante papel. Não transitando apenas mercadorias, mas conhecimento, as organizações de mercado permitem que a sociedade se torne mais “sábia”, na medida em que o conhecimento de uma pessoa – ou de poucas pessoas – possa alcançar uma quantidade cada vez maior de pessoas. Não obstante, é importante destacar que, a partir desta abordagem, o conhecimento não

⁴³ Ou a partir da combinação de *capacidades*.

depende de quanto *cada* indivíduo detém, mas sim de suas interações com outros a fim de combinar. E essa combinação de conhecimento é feita a partir de redes de interação (HIDALGO et al., 2007).

Se, de um lado, as mercadorias incorporam o conhecimento e se transformam em veículos para sua dispersão, é certo que, por outro lado, o próprio conhecimento pode ser transferido – ou difundido – entre os indivíduos. No entanto, é necessário distinguir entre “tipos” de conhecimento. Para Hausmann et al. (2011) há duas formas de conhecimento: o conhecimento *explícito*, proveniente e adquirido por meio de leituras (manuais, jornais, revistas) ou a partir da audição; e o conhecimento *tácito* que não é facilmente repassado por exigir um nível de esforço muito maior. Trata-se de conhecimento que provém habilidades para construir casas, automóveis, desenhar protótipos, entre outros. Por essa razão, os autores afirmam: “because it is hard to transfer, tacit knowledge is what constrains the process of growth and development” (HAUSMANN et al., 2011, p. 16).

Dessa forma, os diferentes “níveis de prosperidade” entre as sociedades estão relacionados ao volume de conhecimento tácito das quais elas são capazes de gerar e conectar. À medida que o volume de conhecimento tácito aumenta, as sociedades necessitam de mais especialização de trabalho⁴⁴. Não obstante, esses “volumes de conhecimento tácito” podem variar de acordo com a especificidade e a complexidade dos produtos que eles irão gerar. Os indivíduos e as organizações necessitam alocar seu conhecimento tácito dentro de funções que irão gerar produtos ou serviços. São esses “pedaços modulares de conhecimento tácito” que os autores chamam de *capacidades*. Algumas capacidades estão modularizadas dentro da esfera individual, outras a nível organizacional e, outras ainda, são realizáveis apenas dentro de uma rede de organizações⁴⁵ (HAUSMANN et al., 2011, p. 16).

⁴⁴ Hausmann et al. (2011) apresentam uma interessante reflexão a respeito da especialização para diferentes níveis. Assim, quanto mais as pessoas se especializam em suas profissões, há maiores chances de combinações e de complexidade envolvida – o exemplo seria o caso de médicos especializados, que realizam trabalhos de maior complexidade. No entanto, no nível macro, a especialização significa perda de complexidade econômica. De fato, a complexidade econômica tende a ocorrer quanto há maior *diversidade* de profissionais *especializados*.

⁴⁵ Uma maneira elucidativa de verificar essas diferenças de interação de capacidade seria imaginar o nível de conhecimento tácito necessário para costurar um tecido (individual),

A partir do entendimento de que os produtos são veículos do conhecimento embutido neles; para produzi-los é necessário que os “pedaços de conhecimento” sejam harmonizados dentro de uma multiplicidade de funções organizacionais. É dessa forma que se entende que a complexidade de uma econômica está intrinsicamente relacionada à sua capacidade de utilizar esse conhecimento. Assim, os países não produzem os produtos que *necessitam*, mas antes produzem aquilo que *são capazes de produzir*.

Por essa razão, a complexidade econômica é expressa da seguinte forma:

Economic complexity, therefore, is expressed in the composition of a country's productive output and reflects the structures that emerge to hold and combine knowledge. (...) Complex economies are those that can weave vast quantities of relevant knowledge together (HAUSMANN et al., 2011, p. 18).

Dessa forma, a abordagem da complexidade econômica busca refletir a estrutura produtiva de um país a partir das combinações de conhecimento que ele é capaz de realizar. Por essa perspectiva, quanto maiores combinações sejam possíveis dentro de uma economia, maior a complexidade de seu tecido produtivo.

Como visto nos primeiros capítulos deste trabalho, a questão sobre as diferenças entre estruturas produtivas dos países é tema de pesquisa entre economistas há várias décadas. A abordagem da complexidade econômica traz algumas contribuições para dentro do escopo de análise de estrutura produtiva. Uma delas é a construção do modelo a partir do conceito de “capacidades”, ou seja, de que os produtos refletem os conhecimentos tácitos modulares. É importante destacar que os autores não utilizam o termo “conhecimento tecnológico” ou, ainda, “nível tecnológico de uma sociedade” visto que esses termos podem induzir a uma hierarquização tecnológica. Aqui, a abordagem é sobre combinações dentro de redes de conhecimento tácito. Dessa forma, um dos conceitos-chave para a compreensão da complexidade econômica é sobre *redes*. Trata-se, neste caso, de uma diferenciação de outras abordagens que também buscaram compreender a estrutura produtiva das economias.

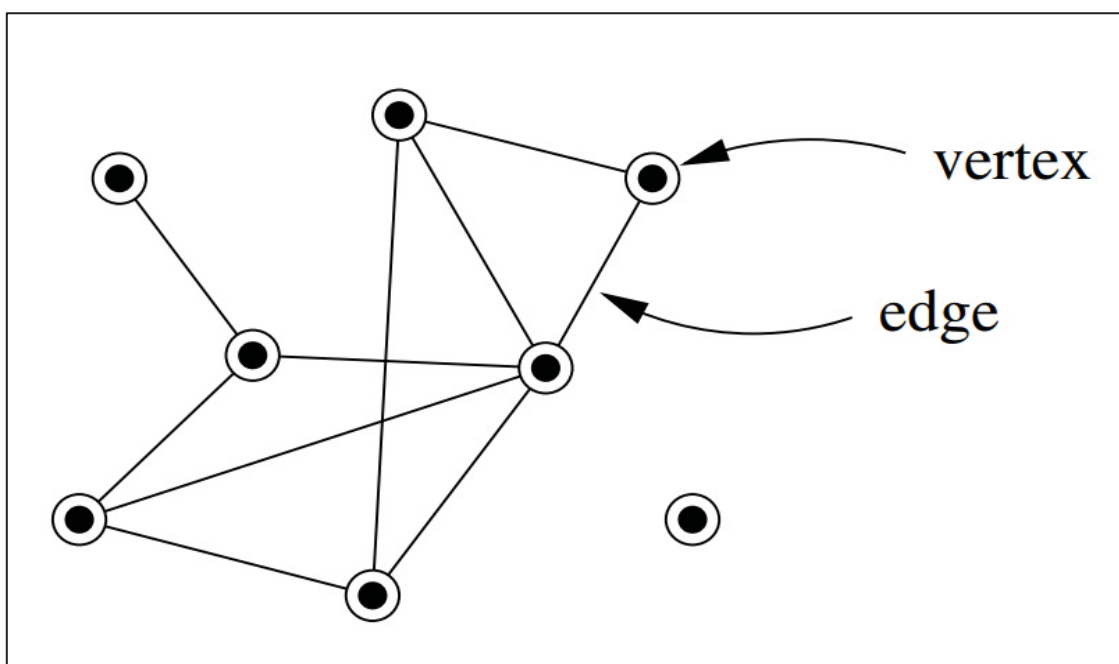
para fabricação de pastas de dentes (organizacional) ou para fabricar aviões (redes de organizações).

3.2.1 ESPAÇO-PRODUTO COMO REPRESENTAÇÃO DE REDES COMPLEXAS E VANTAGENS COMPARATIVA REVELADAS

A partir das redes complexas, das vantagens comparativas reveladas (VCR) e do conceito de proximidade entre os produtos, Hidalgo et al. (2007) formulam o conceito de espaço-produto. Trata-se de uma representação gráfica dos produtos exportados pelos países de forma a apresentar como os produtos estão ligados entre si, ou seja, como os produtos são próximos. De fato, é uma perspectiva de redes no tecido produtivo (HIDALGO; HAUSMANN, 2008).

Faz-se necessário compreender, portanto, o que são redes. De acordo com Newman (2003), uma rede é um conjunto de vértices que se conectam por meio de arestas. Essa é uma forma de estruturar dados e informações e conectá-los para identificar padrões ou sistemas. As estruturas de redes também são conhecidas como *grafos*.

FIGURA 2 – UM EXEMPLO DE REDE (OU GRAFO) COM OITO VÉRTICES E DEZ ARESTAS



FONTE: Newman (2003, p. 169)

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta um modelo de grafo que consiste em oito vértices e dez arestas. Esse modo gráfico de representar relações tem sido utilizado nas mais diversas áreas do conhecimento humano, desde que Euler resolveu o “problema das sete pontes

de Königsberg”, em 1736, formulando, assim, a *teoria dos grafos*. A teoria dos grafos teve grande aplicação dentro da matemática e da ciência da computação⁴⁶ (NEWMAN, 2003; COSTA et al., 2007).

Ao longo dos anos, aplicações multidisciplinares da teoria dos grafos provocaram um desdobramento das estruturas de redes. Antes, as pesquisas estavam baseadas em pequenas quantidades de conexões, formulando, assim, pequenas redes. Dessa forma, o foco dessas pesquisas estava em propriedades das arestas individualmente. No entanto, a escalabilidade de dados, com o uso intensificado de *big data*, revelou características distintas entre as redes baseadas em dados reais daquelas redes aleatórias, como as formuladas por Euler. Assim, a utilização de grande quantidade de dados reais permitiu que fossem descobertas características na topologia e nas propriedades organizacionais. Essa é uma das principais razões pelas quais as redes passaram a ser conhecidas como *redes complexas* (NEWMAN, 2003; METZ et al., 2007).

The main reason for this way was the discovery that real networks have characteristics which are not explained by uniformly random connectivity. Instead, networks derived from real data may involve community structures, power law degree distribution and hubs, among other structural features (COSTA et al., 2007, p. 3)

Dessa forma, o uso de *big data* para desenhar estruturas de redes complexas exige capacidades analíticas que somente é possível realizar via processamento computacional (NEWMAN, 2003). Um exemplo clássico de estrutura de redes complexas com uma grande quantidade de dados é a representação da estrutura da Internet, na qual se consideram os computadores como vértices e os cabos de conexão como arestas.

Com a aplicação multidisciplinar das redes complexas, descobriu-se que há diversos tipos de rede e propriedades distintas, ou seja, modelos de interação que se enquadram em situações específicas. Entre várias tipologias de redes,

⁴⁶ A partir de 1930, sociólogos começaram a utilizar a teoria dos grafos para representar as relações sociais dentro de um determinado grupo. Assim, essa foi a primeira excursão da teoria dos grafos aplicada a situações em que envolviam relações sociais. Os sociólogos utilizavam-se de *surveys*, circulando questionários para detectar interações entre os indivíduos. Então, baseavam-se nas respostas obtidas para construir uma rede de interações, nos quais os indivíduos eram representados pelos vértices e as arestas, as conexões entre eles (NEWMAN, 2003).

destacam-se as *redes livres de escala*. Esse modelo foi proposto por Barabási e Albert (1999) ao demonstrarem que em algumas estruturas de redes complexas se observa uma distribuição desigual entre os vértices. Dessa forma, ao invés de os vértices apresentarem uma aleatoriedade nas conexões, foi verificado que alguns vértices apresentavam um grau muito elevado de conexões, enquanto outros vértices possuíam poucas conexões. As redes livres de escala apresentam uma distribuição de graus que segue a Lei de Potência:

$$P(k) \sim k^{-\gamma} \quad (2)$$

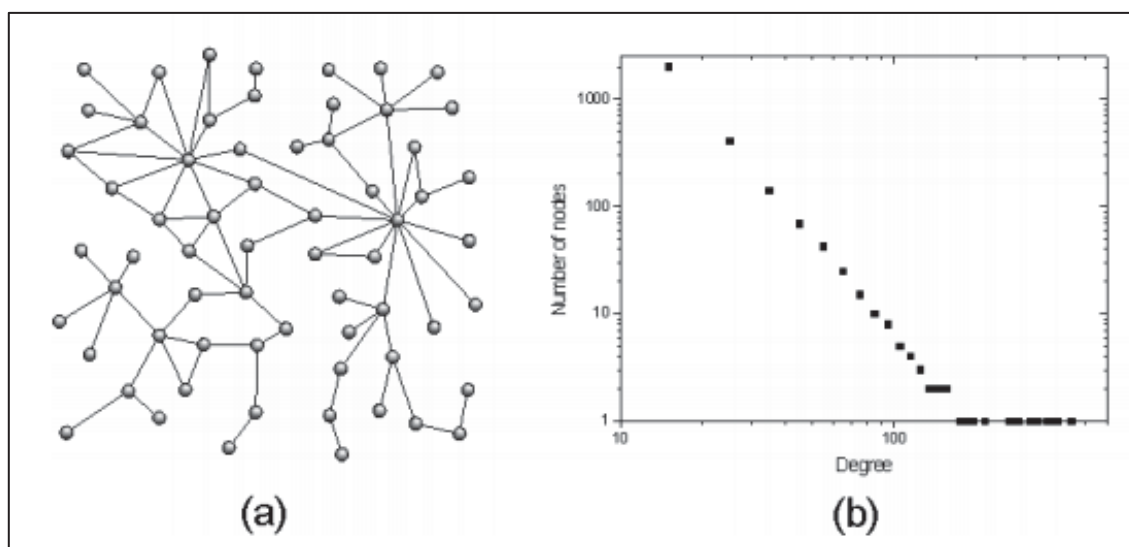
Essa evidência trouxe duas características ao modelo. A primeira é o crescimento do modelo, em que se considera cada etapa de adição de vértice um crescimento da rede. A outra característica é a conexão preferencial, ou seja, a tendência de que novos vértices venham a se conectar com vértices que já possuam maior número de conexão. É possível estimar essa característica conexão preferencial linear, considerando que a probabilidade de um novo vértice i ser conectado a um vértice existente j é igual a proporção do grau de j :

$$P(i \rightarrow j) = \frac{k_j}{\sum_u k_u} \quad (3)$$

Assim, aqueles vértices com maior conexão apresentam uma probabilidade maior de receberem novos vértices. Os vértices com maior número de conexão também são denominados *hubs*. Esse indicativo de que os vértices mais conectados tendem a receber novas conexões é conhecido como o paradigma do “rico que fica mais rico” (COSTA et al., 2007).

Como é até intuitivo, as relações econômicas apresentam-se sob o modelo de Barabási-Albert (modelo BA). Ou seja, estão na tipologia das redes livres de escala. Não obstante, esse modelo também se mostra adequado para diversas estruturas de dados ou de relações, tais como genética, sistema nervoso, interações entre indivíduos, tanto para descrição da estrutura física da internet quanto para a *World Wide Web*, bem como para padrões de ferrovias, rede de atores, além de citações em artigos acadêmicos (BARABASI; ALBERT, 1999; NEWMAN, 2003).

FIGURA 3 – REPRESENTAÇÃO DE UM MODELO DE REDE LIVRE DE ESCALA



FONTE: Costa et al. (2007, p. 14)
 NOTA: (a) um exemplo de rede livre de escala; (b) uma média de distribuição de grau seguindo a Lei de Potência.

Como podemos observar, descobriu-se uma grande aplicação de experiências a partir do modelo de redes complexas livres de escala. Para o objetivo deste trabalho, é importante destacar que os avanços promovidos por Barabasi e Albert (1999) possibilitaram a elaboração do conceito de “espaço-produto” de Hidalgo et al. (2007), perspectivas sobre estruturas de redes no desenvolvimento econômico Hidalgo e Hausmann (2008) e, posteriormente, as mensurações sobre complexidade econômica (HAUSMANN; HIDALGO, 2009; HAUSMANN et al., 2011).

A partir da construção de uma representação em redes, a primeira questão colocada é *como mensurar* a similaridade entre dois produtos. Para tanto, utilizou-se da metodologia de probabilidade condicional das Vantagens Comparativas Reveladas (VCR) de Balassa (1965).

A formalização da VCR pode ser escrita da seguinte forma:

$$VCR_{cp} = \frac{X_{cp}}{\sum_c X_{cp}} / \frac{\sum_p X_{cp}}{\sum_{c,p} X_{cp}} \quad (4)$$

Efetivamente, a VCR captura se um determinado país c é um efetivo exportador de um determinado produto p . Para fazer isso, a VCR mede a participação das exportações do produto p dentro do total de exportações do

país c e, ao mesmo tempo, a razão da participação de exportações do produto p em relação ao total de exportações mundiais.

Se a razão desta fórmula for maior do que um ($VCR > 1$), significa que o país c apresenta vantagem comparativa revelada deste produto p . De forma que o inverso também é verdadeiro: caso a razão seja $VCR < 1$, tem-se que o país p não apresenta vantagem comparativa revelada.

De fato, a VCR não mensura a proximidade entre os produtos, mas capta se um país é mundialmente competitivo na fabricação daquele produto. No entanto, o cálculo da VCR é importante para a formulação do conceito de proximidade.

Hausmann et al. (2007) formularam o conceito de proximidade a partir das discussões geradas sobre os fatores que levam um determinado produto ser fabricado. Assumindo um certo ceticismo em relação aos produtos, buscou-se um modelo capaz de prever quais produtos seriam produzidos considerando aqueles em que o país apresenta VCR.

Em termos práticos, Hausmann et al. (2007) calculam a VCR a partir da base de dados do comércio internacional disponibilizado pelo *National Bureau of Economic Research*, órgão governamental norte-americano. Os dados são desagregados de acordo com a *Standard International Trade Classification* com quatro dígitos (SITC-4).

A lógica consiste em identificar os produtos i e j em um determinado tempo t . Por meio de uma probabilidade condicional, o que se espera é determinar se um país apresenta uma vantagem comparativa de um determinado produto j no tempo t e vice-versa. Dessa forma, calcula-se o mínimo dessa probabilidade condicional com a finalidade de obter uma medida mais rigorosa e simétrica⁴⁷:

$$\varphi_{i,j,t} = \min\{P(VCR_{i,t} | VCR_{j,t}), P(VCR_{j,t} | VCR_{i,t})\} \quad (5)$$

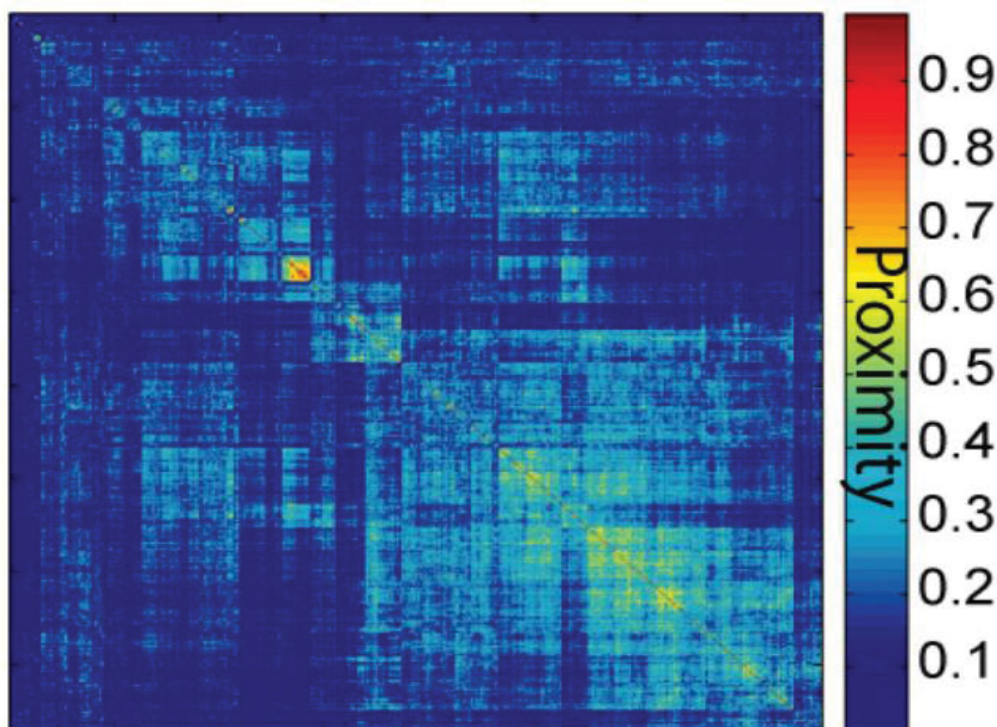
⁴⁷ De acordo com Hidalgo et al. (2007) o recurso de do mínimo da probabilidade ocorre para corrigir os casos em que um país é o único exportador de um bem em particular. Neste caso, a probabilidade condicional de exportar qualquer outro bem dado aquele seria igual a um. Ao tomar o mínimo da probabilidade condicional, esse problema seria resolvido e, ao mesmo tempo, haveria uma simetria da matriz de proximidade.

A partir da equação acima, obteve-se o valor de cada produto exportado para outros países, num portfólio de 775 produtos do SITC-4. Ou seja, o modelo faz uma iteração entre cada par de uma matriz de 775 produtos com a finalidade de identificar os produtos em que o país apresenta VCR. Dessa forma, o que se busca é um par de produtos co-exportados no qual o país apresente vantagem comparativa revelada (HIDALGO et al., 2007; HAUSMANN; KLINGER, 2007).

O resultado da iteração acima é uma matriz de aglomeração hierárquica. A figura abaixo apresenta uma matriz de proximidades com aglomerações hierárquicas com dados do comércio internacional do período 1998-2000, classificados de acordo com o SITC-4. No eixo de proximidades, as cores representam a densidade de proximidade entre os pares de produtos.

Hidalgo et al. (2007) identificam aglomerações de produtos nas quais havia uma alta densidade de conexões, formando verdadeiros *clusters* de produtos. Esses clusters podem ser vistos na figura abaixo, na escala de cores diversa do azul.

FIGURA 4 – MATRIZ DE PROXIMIDADES DE AGLOMERAÇÃO HIERÁRQUICA



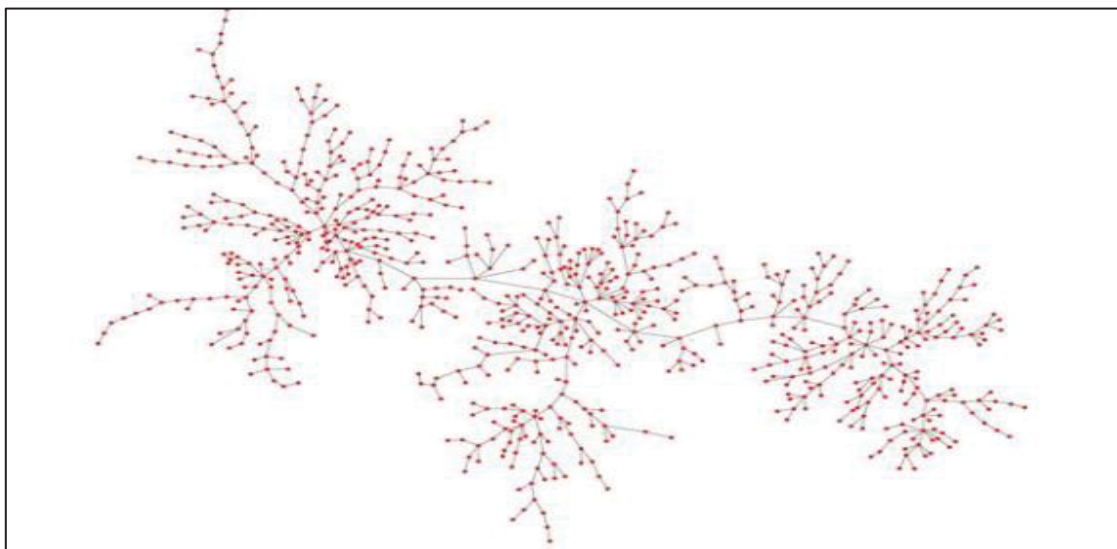
FONTE: Hidalgo et al. (2007, p. 8)

O comportamento da matriz de proximidade estava de acordo com os padrões de representações em rede. Dessa forma, Hidalgo et al. (2007) geraram uma estrutura de redes para representar a matriz de proximidades e obter uma ferramenta mais intuitiva das estruturas econômicas.

The matrix representing the product space has many small values which represent weak connections between products. That is why a network representation becomes adequate way to layout the products, giving us a quick visual way to show the relevant links and to determinate where countries are located and where they could be headed (HIDALGO et al., 2007, p. 6)

Para fazer essa transição de uma matriz de proximidade para uma estrutura de redes, houve a necessidade de aplicar um método conhecido como *Maximum Spanning Tree* (MST). Trata-se de identificar os valores máximos dos nós de produtos ($\varphi_{i,j}$) e adicionar a conexão mais forte para cada um desses nós, maximizando a soma das proximidades. De certa maneira, é como se formasse o “esqueleto” do espaço-produto (HIDALGO et al., 2007).

FIGURA 5 – APLICAÇÃO DO *MAXIMUM SPANNING TREE* (MST)

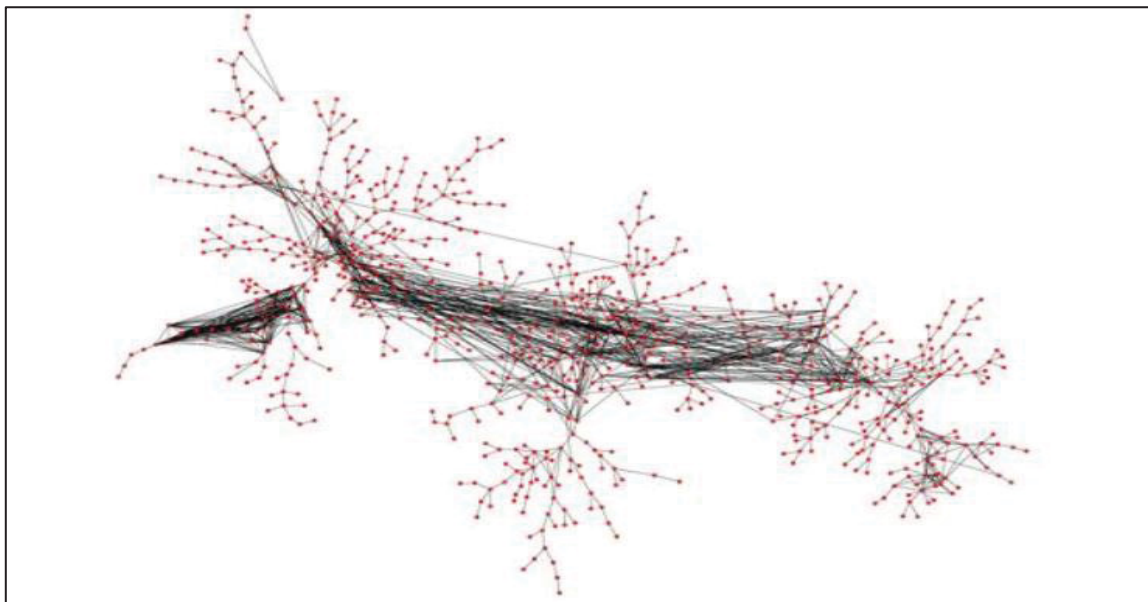


FONTE: Hidalgo et al. (2007, p. 6)

Outros parâmetros são aplicados na representação em rede para aprimorar a visualização das proximidades entre os produtos, tais como considerar apenas os casos em que $\varphi_{i,j} \geq 0,55$. Apesar de ser um parâmetro arbitrário, Hidalgo et al. (2007) alegam neste limite o número de conexões é duas

vezes o número de nós, sendo um valor-ótimo entre o poder analítico das proximidades sem causar uma “poluição visual”.

FIGURA 6 – APLICAÇÃO DO MST CONSIDERANDO AS PROXIMIDADES ACIMA DE 0,55



FONTE: Hidalgo et al. (2007, p. 7)

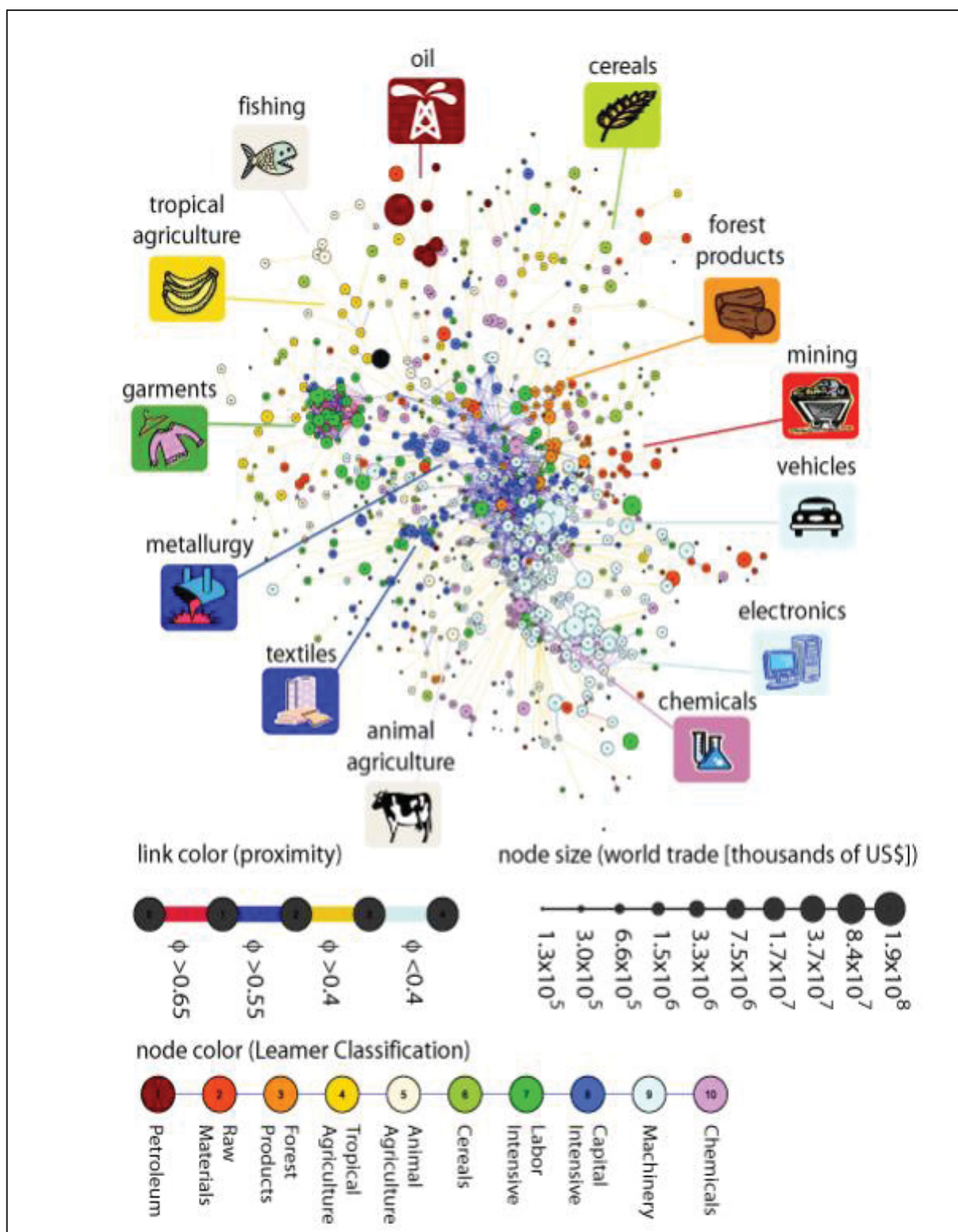
Nesse sentido, a figura acima é uma representação em rede da matriz de proximidades apresentada nessa seção. Não se trata, ainda, da representação gráfica do espaço-produto, que apresenta algumas melhorias para facilitar a análise intuitiva. No entanto, é importante destacar o trabalho de Hidalgo et al. (2007) na formulação das proximidades e na transposição de uma matriz para a representação em rede.

Como tem sido construído ao longo desta seção, o conceito de espaço-produto é uma representação em rede de uma matriz de aglomeração hierárquica (HIDALGO et al., 2007; HAUSMANN; KLINGER, 2007). Ou, ainda, de acordo com Hidalgo (2009, p. 3): “the product space can be seen as a industrial map of where economic development occurs”.

A partir do “modelo de esqueleto” apresentado na seção anterior, a versão final do mapa de espaço-produto contém a classificação de produtos de acordo com Leamer (1984), bem como o tamanho dos nós se tornaram proporcionais ao volume de dinheiro deste produto do país com o resto do mundo. Além disso, o senso de proximidade é aguçado considerando as cores

das conexões: vermelho, preto e azul para conexões fortes; amarelo e azul-claro para conexões mais fracas.

FIGURA 7 – REPRESENTAÇÃO DO ESPAÇO-PRODUTO



FONTE: Hidalgo et al. (2007, p. 9)

Nota: Dados do período 1998-2000 do comércio mundial.

É interessante observar que a percepção visual do espaço-produto é uma perspectiva da estrutura econômica. Quando considerados os dados do comércio mundial, sem distinção por países, é uma forma de verificar quais produtos apresentam maiores externalidades positivas em termos de transição para outros produtos. Por essa razão, Hausmann et al. (2011) propõem a visualização do espaço-produto como uma “floresta de produtos”:

Imagine that the product space is a forest, where every product is a tree. Trees that require similar capabilities are near each other in the forest. Distant trees require very different capabilities. If countries are collection of firms that make different products, we can think of firm as monkey that live on trees, meaning that they exploit certain products (HAUSMANN et al., 2011, p. 45-46).

Segue dessa metáfora a ideia de que o processo de desenvolvimento econômico é como “colonizar a floresta”, ocupando uma quantidade maior de árvores e, especialmente, movendo-se em direção às árvores mais complexas. É nessa direção que Hausmann e Klinger (2007) e também Hidalgo et al. (2007) identificaram uma estrutura centro-periferia no espaço-produto. Os produtos mais complexos encontram-se no centro do espaço-produto enquanto os produtos menos complexos situam-se às margens da rede.

Hidalgo e Hausmann (2008) realizaram um trabalho vinculando o processo de desenvolvimento econômico à estrutura de redes, especificamente ao conceito de espaço-produto. Para os autores, a visão do desenvolvimento econômico com base em estruturas de redes não significa uma linha definitiva de conexões, mas antes a aceitação do fato de que há alguns produtos detém conexões e outros não. Pelas conexões, transitam conhecimento, trabalhadores e matérias-primas. Em algumas situações, essas conexões são feitas por meio do esforço, do planejamento; noutros, meramente pelo acaso.

Não obstante, é sempre recorrente a tendência de que os novos produtos a serem desenvolvidos – ou fabricados – estão mais próximos daqueles que, atualmente, o país exporta. Isso se dá, como vimos, em função do próprio conceito de proximidade (HAUSMANN et al., 2011; HIDALGO et al., 2007).

De toda forma, o espaço-produto pode captar tanto os produtos inovadores quanto os desdobramentos dessa economia, transmutando ao longo do tempo, enquanto novos produtos são inseridos e os velhos produtos assumem novas formas de produção. Hausmann e Hidalgo (2008) dão o

exemplo de telefones celulares: foi uma inovação que começou a ser produzida nos países ricos, mas ao longo do tempo passou para a ser produzida em países pobres - ou de renda média.

Nesse sentido, não existe *uma* trajetória de desenvolvimento econômico, dado que os países se encontram em diferentes contextos e em com diferentes estruturas para modelar o crescimento de suas economias (HIDALGO et al., 2007). Outra implicação desse modelo é que há uma trajetória dependente do desenvolvimento econômico, no sentido empregado por Hausmann et al. (2011), embora seja possível promover alterações nas combinações de capacidades, de forma a refletir na estrutura econômica e, de fato, numa mudança estrutural. Não obstante, este é um processo que leva tempo, em função do esforço empreendido na aquisição de capacidades.

3.2.2 COMO MEDIR COMPLEXIDADE ECONÔMICA

Nos primeiros trabalhos dos autores da abordagem da complexidade, houve um esforço em modelar e definir o espaço-produto. No entanto, os indicadores de sofisticação da estrutura produtiva eram tomados do trabalho de Hausmann, Hwang e Rodrik (2005). Trata-se do índice de PRODY, uma medida associada a renda e a nível de produtividade, construída a partir da ponderação da média do PIB *per capita* dos países exportadores de um produto, quando esta ponderação apresenta uma Vantagem Comparativa Revelada ($VCR > 1$).

Hidalgo (2009) e Felipe et al. (2012) apresentam algumas críticas a esse índice, com o fato de ser um indicador circular. Ao comparar o nível de renda e relacioná-los com os produtos exportados, invariavelmente tem-se que os países ricos exportam produtos de países ricos.

A partir da crítica aos indicadores que relacionavam a renda com a exportação de produtos que Hidalgo (2009) e Hausmann e Hidalgo (2009) constroem um novo indicador para mensurar a estrutura econômicas. Trata-se do Índice de Complexidade Econômica, no qual relaciona a diversificação e a ubiquidade dos produtos exportados.

O esforço de mensurar a complexidade econômica de um país é, no fundo, a tradução do conhecimento de determinado país a partir do que ele

produz. Ou seja, é a tentativa de transmutar a lógica do que um país produz para o que ele efetivamente *sabe*.

De fato, não faltam indicadores capazes de mensurar a capacidade produtiva de um país quando esta se traduz em produtos. No entanto, como identificar o que um país “*sabe*” – ou seja, o nível de conhecimento tácito implícito e, portanto, o seu potencial produtivo – a partir do que é produzido? Hausmann et al. (2011, p. 20) apresentam algumas implicações quando essa perspectiva é considerada.

A primeira delas é que países cujos indivíduos e organizações possuem um maior nível de conhecimento detêm o que é necessário para produzir uma quantidade mais diversa de produtos. Isso significa dizer que a capacidade de diversificação dos países é determinada pelo volume de conhecimento implícito. Como ressalta Hidalgo (2009, p. 8), diversificação está relacionada ao “the number of capabilities available in a country”. Assim, produtos mais sofisticados só são possíveis de serem fabricados nos raros locais onde todo os requisitos – em termos de conhecimento – estejam disponíveis.

É a partir dessa escassez de conhecimento que se define o termo ubiquidade. Para Hausmann et al. (2011, p. 20), a ubiquidade pode ser definida como “the number of countries that make a product”. De acordo com essa perspectiva, os produtos mais complexos são menos ubíquos, em função de exigirem um maior nível de conhecimento para sua fabricação. Portanto, a própria ubiquidade do produto revela informações a respeito do nível de conhecimento exigido para produzi-lo.

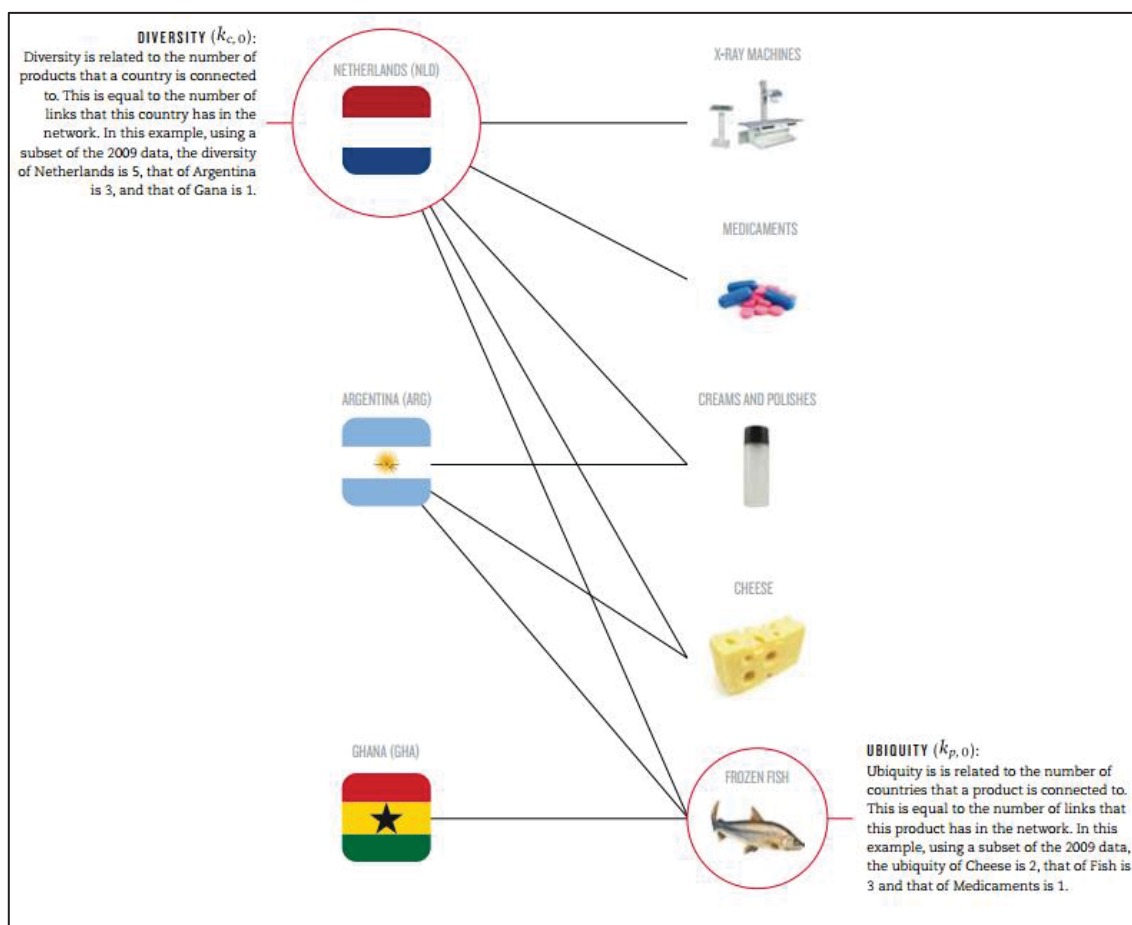
Dessa forma, os dois conceitos apresentados são cruciais para traduzir o nível de conhecimento de uma economia a partir da sua estrutura produtiva. Se, de um lado, o nível de *diversificação* de um determinado país revela informações a respeito do conhecimento espalhado na economia; a *ubiquidade* traz à luz informações qualitativas a respeito das capacidades desta economia.

É por essa razão que os autores da complexidade econômica afirmam que *diversificação* e *ubiquidade* são aproximações da variedade de capacidades disponíveis numa economia ou requeridas na fabricação de um determinado produto (HAUSMANN et al., 2011; HIDALGO, 2009).

É interessante observar como os dois conceitos se sobrepõem. Para compreender melhor essas ponderações, é necessário anular um dos conceitos. Ao considerar apenas a *diversificação* como uma medida de aproximação das capacidades produtivas de uma economia, é possível identificar países que apresentam capacidades diversas, expressas por variedade de produtos. No entanto, não há garantias de que essa economia seja capaz de produzir mais do que *commodities* das mais diversas. Ou seja, produzir o que todos são capazes não demonstra uma complexidade *por si*.

Ao mesmo tempo, se se considerar apenas o conceito de *ubiquidade* como uma *proxy* de complexidade econômica, têm-se situações em que países ricos em recursos naturais se destacariam, sem, no entanto, apresentar um grau de sofisticação da estrutura produtiva. Um exemplo seriam os países africanos que exportam diamantes brutos – certamente um produto raro. No entanto, ao considerar apenas a ubiquidade (ou, no caso, a exclusividade) dos produtos exportados, essa abordagem poderia incorrer nos casos de países com escassez relativa, principalmente de recursos naturais. É por essa razão que Hausmann et al. (2011) apresentam um método de correção da ubiquidade através da diversificação e, da mesma forma, corrigem a diversificação através de medida de ubiquidade.

FIGURA 8 – EXEMPLO GRÁFICO DE DIVERSIFICAÇÃO E UBIQUIDADE



FONTE: Hausmann et al. (2011a, p. 22)

O processo de interação entre diversidade e ubiquidade é conhecido como Método das Reflexões (HAUSMANN; HIDALGO, 2009). O método é assim chamado em função da simetria de redes bipartites, considerando dois nós: os produtos e os países.

A primeira etapa da formalização consiste em representar, em uma matriz, um país c e um produto p . Com a finalidade de comparar se os países apresentam vantagens nas exportações do produto p sem considerar as magnitudes dos valores exportados, a matriz terá valor 1 caso no caso dos países que demonstrem vantagens comparativas reveladas (VCR). Caso contrário, a entrada da matriz terá valor zero (HAUSMANN; HIDALGO, 2009).

Dessa forma, o modelo de estrutura da matriz é:

$$M_{cp} = \begin{cases} 1, & \text{se } VCR_{cp} \geq 1 \\ 0, & \text{se } VCR_{cp} < 1 \end{cases} \quad (6)$$

Com essa formalização, a matriz se torna uma maneira de identificar o que cada país produz. Torna-se, também, um instrumento para a construção do espaço-produto. Para a construção da formalização da complexidade econômica, também se torna útil, na medida em que os conceitos de diversificação e ubiquidade podem ser identificados pelas linhas e colunas da matriz (HAUSMANN et al., 2011).

$$\text{Diversificação} = k_{c,0} = \sum_p M_{cp} \quad (7)$$

$$\text{Ubiquidade} = k_{p,0} = \sum_c M_{cp} \quad (8)$$

É importante não perder de vista que as medidas de diversificação e de ubiquidade sustentam a “teoria das capacidades”. No fundo, o que se busca medir são as capacidades das economias.

Assim, para os países, a proposta é que seja calculada a média da ubiquidade dos produtos que são exportados e a média da diversidade dos países que fabricam aqueles produtos. No caso dos produtos, seria calculada a média da diversidade dos países que fabricam os produtos e a média da ubiquidade dos produtos que aqueles países fabricam. Assim, para $N \geq 1$, essa expressão recursiva poderia ser formalizada da seguinte maneira:

$$k_{c,N} = \frac{1}{k_{c,0}} \sum_p M_{cp} \cdot k_{p,N-1} \quad (9)$$

$$k_{p,N} = \frac{1}{k_{p,0}} \sum_c M_{cp} \cdot k_{c,N-1} \quad (10)$$

Assim, com as condições iniciais sendo definidas pelos graus de diversificação – ou número de *links* – entre países e produtos, temos:

$$k_{c,0} = \sum_p M_{cp} \quad (11)$$

$$k_{p,0} = \sum_c M_{cp} \quad (12)$$

As variáveis $k_{c,0}$ e $k_{p,0}$ representam, respectivamente, os graus de diversificação de um país e a ubiquidade do produto. Ou seja, o número de produtos que aquele determinado país exporta e o número de países que exportam aquele produto.

Inserindo a equação 10 na equação 9, temos:

$$k_{c,N} = \frac{1}{k_{c,0}} \sum_p M_{cp} \frac{1}{k_{p,0}} \sum_{c'} M_{c'p} \cdot k_{c',N-2} \quad (13)$$

$$k_{c,N} = \sum_{c'} k_{c',N-2} \sum \frac{M_{cp} M_{c'p}}{k_{c,0} k_{p,0}} \quad (14)$$

Reescrevendo:

$$k_{c,N} = \sum_{c'} \tilde{M}_{cc'} k_{c',N-2} \quad (15)$$

Considerando

$$\tilde{M}_{cc'} = \sum_{c'} \frac{M_{cp} M_{c'p}}{k_{c,0} k_{p,0}} \quad (16)$$

Ao considerar \vec{K} um autovetor de $\tilde{M}_{cc'}$ quando este associado ao segundo maior autovetor, pois é este que captura a maior variância do sistema e é, portanto, a medida da complexidade econômica. Dessa forma, o Índice de Complexidade Econômica pode ser definido como:

$$ICE = \frac{\vec{K} - \langle \vec{K} \rangle}{stddev(\vec{K})} \quad (17)$$

De maneira análoga, é possível calcular o Índice de Complexidade de Produto (ICP) na troca do índice de país (c) pelo de produtos (p). Dessa forma:

$$k_{p,N} = \frac{1}{k_{p,0}} \sum_c M_{cp} \frac{1}{k_{c,0}} \sum_{p'} M_{cp'} \cdot k_{p',N-2} \quad (18)$$

$$k_{p,N} = \sum_{p'} k_{p',N-2} \sum \frac{M_{cp} M_{cp'}}{k_{p,0} k_{c,0}} \quad (19)$$

Reescrevendo:

$$k_{p,N} = \sum_{p'} \tilde{M}_{pp'} k_{p',N-2} \quad (20)$$

Considerando

$$\tilde{M}_{pp'} = \sum_{p'} \frac{M_{cp} M_{cp'}}{k_{p,0} k_{c,0}} \quad (21)$$

Temos:

$$ICP = \frac{\vec{Q} - \langle \vec{Q} \rangle}{stddev(\vec{Q})} \quad (22)$$

O Índice de Complexidade Econômica, dessa forma, mensura a complexidade estrutura produtiva de um país, considerando as capacidades que esta economia é capaz de combinar em função da diversidade e da ubiquidade dos produtos exportados. Da mesma forma, o Índice de Complexidade de Produto mede as capacidades necessárias para a produção de um bem. Quanto maior o ICE e o ICP, maior a complexidade econômica capturada nesta economia (HAUSMANN et al., 2011).

3.2.3 CRÍTICAS À ABORDAGEM DA COMPLEXIDADE

Diversas críticas foram direcionadas à abordagem da complexidade econômica de Hausmann et al. (2011) tanto nos aspectos formais quanto práticos. Em um estudo do Banco Mundial, Lederman e Maloney (2010) apontam insuficiências, tais como o fato de que os indicadores da complexidade econômica não captam contextos específicos, embora importantes. Um desses casos seriam o problema das rendas: é provável que um produto que esteja estabelecido num determinado mercado tenha menor potencial de renda e, desta forma, não seja muito competitivo. Isso está em dissonância com as implicações da abordagem da complexidade econômica, no sentido de direcionar as capacidades para produtos mais centrais no mapa do espaço-produto. Nesse sentido, Lederman e Maloney (2010) exemplificam o caso da Nokia, nos anos 1980. Nessa época, a empresa iniciou sua diversificação para televisores – que, certamente, à época, detinha um ICP alto – mas o mercado se encontrava totalmente saturado. Esse movimento em direção a um produto com maior complexidade quase lhe custou a bancarrota, segundo os autores. Seguem, ainda, apontando que a saída para a crise da empresa ocorreu justamente de uma divisão que, na época, não apresentava sequer um ICP próprio: telefones celulares.

Para Lederman e Maloney (2010), o problema da saturação de mercado ainda pode ser agravado a partir da hipótese de que, se um país tem a liberdade de fabricar um produto mais complexo – ou seja, detém as capacidades necessárias para tanto –, há uma possibilidade de que outros países, na mesma situação, também detenham essas capacidades. De fato, os autores estão olhando para a janela de transformação estrutural do mercado asiático: se, na transformação asiática, o avanço tecnológico podia ser compensado com mão-de-obra barata, o estabelecimento da China e de outros competidores asiáticos não permitem mais essa combinação, de modo que tornariam as rendas praticamente nulas para serem competitivas.

Seguem, ainda, a crítica direcionado para o fato de que, no estágio de globalização e de fragmentação produtiva, as vantagens comparativas que um determinado país apresentar não são suficientes para a manutenção de

multinacionais nos territórios, estando estas mais sensíveis às “pequenas perturbações”, de forma a transmutar o parque produtivo.

Nesse sentido, Jankowska et al. (2012) criticam o fato de que os dados do comércio internacional não sejam capazes de refletir o efetivo valor adicionado das exportações finais, em face da dispersão geográfica produtiva. Nessa linha, as fábricas *maquilas* poderiam superestimar o estado produtivo de uma determinada economia, pois captariam os produtos sem que, necessariamente, as capacidades estejam disponíveis naquela estrutura. Essa crítica também é embasada por Lederman e Maloney (2010) ao afirmar que a fragmentação do processo produtivo mundial faz que a exportação de um determinado produto seja cada vez mais irrelevante do ponto de vista de aprendizado técnico sustentável. O exemplo dado pelos autores é o fato de que os *iPods* produzidos na China não implicam necessariamente em aumento de capacidades.

Cristelli et al. (2013, 2012) criticam a formulação do modelo de Hausmann e Hidalgo (2009), pois este tem como hipótese uma relação linear entre a ubiquidade do produto e a competitividade do país exportador. Para os críticos, dado um volume muito grande de iterações, há evidências de que o modelo apresente distorções. Como alternativa, Cristelli et al. (2012) apresentam um modelo não-linear, no qual a complexidade dos produtos seria medida pelo nível de competitividade desses produtos, sendo esta determinada pelos exportadores menos competitivos. Assim, uma medida de competitividade, similar ao ECI, seria calculada pela *soma* das complexidades dos produtos e não pela média. Este método é conhecido como *Fitness-Complexity Method* (FCM).

Jankowska et al. (2012) ressaltam as limitações possíveis de utilizar os dados do comércio internacional como uma *proxy* para a estrutura produtiva de uma determinada economia, pois há o risco de haver uma grande distorção em função das diferentes contribuições dos setores econômicos para a composição do PIB. Além do fato de que há diferenças nas estruturas de mercado dos países, de modo a refletir na performance das exportações, a abordagem da complexidade não capta diretamente o setor de serviços.

A ausência do setor de serviços no cálculo da complexidade econômica também foi apontada por Stojkoski, Utkovski e Kocarev (2016). Não obstante,

esses autores realizaram um trabalho mensurando o impacto dos serviços na complexidade econômica. Os autores verificaram que as medidas de complexidade e de crescimento ainda mostravam uma relação estatisticamente significativa, embora com menor poder explicativo, devido ao fato de que não há um nível de desagregação dos serviços como ocorre com produtos. No entanto, verificou-se que os serviços são, em média, mais complexos do que os produtos. Ou seja, considerando a perspectiva de capacidades, o setor de serviços requer um nível de capacidade maior do que a produção de bens.

3.3A INTERSECÇÃO ENTRE COMPLEXIDADE ECONÔMICA E NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Esclarecidos os principais conceitos do novo-desenvolvimentismo e da abordagem da complexidade econômica, os esforços deste trabalho se direcionam para a área em que se encontra uma intersecção dessas duas abordagens. Dado o escrutínio, será possível analisar como a abordagem da complexidade econômica se insere no debate novo-desenvolvimentista.

Para formular uma intersecção entre o novo-desenvolvimentismo e a complexidade econômica, pode-se destacar alguns pontos de confluência entre as duas abordagens. Como sabemos, o novo-desenvolvimentismo defende ter suas raízes teóricas no estruturalismo latino-americano, de modo que ainda conserva algumas teses originais. Veremos que a abordagem da complexidade econômica tem uma função de “validar” algumas teses estruturalistas (GALA; CAMARGO, 2016; ROCHA; GALA; MAGACHO, 2016).

Faz-se necessário frisar que essa intersecção não ocorre de forma deliberada *entre* as duas abordagens. Ou seja, não é possível identificar entre os autores da complexidade econômica um diálogo consistente com as teses estruturalistas originais – seja o estruturalismo latino-americano ou a economia do desenvolvimento anglo-saxã. Hausmann e Hidalgo (2009, 2011) chegam a comparar a abordagem da complexidade econômica com algumas teses defendidas por Rosenstein-Rodan (1943) e Albert Hirschman (1961). No entanto, esse diálogo não se aprofunda e, principalmente, tampouco os autores consideram esse paralelismo como uma “herança teórica”, como, por exemplo, fazem os novos-desenvolvimentistas em relação ao “velho desenvolvimentismo”.

Coube ao novo-desenvolvimentismo encampar a abordagem da complexidade econômica para dentro de seu espectro teórico estruturalista. É possível identificar cinco pontos em que as duas abordagens se encontram: i) a tese de que o desenvolvimento econômico é uma mudança estrutural; ii) a concepção de centro-periferia; iii) a doença holandesa como perda de complexidade econômica; iv) a perspectiva de países de renda média como países medianamente complexos e, por fim, v) o espaço de atuação do Estado como indutor de complexidade econômica.

O primeiro ponto de confluência entre os novos-desenvolvimentistas e a abordagem da complexidade econômica está na própria concepção de que o desenvolvimento econômico é uma mudança estrutural. Vale lembrar que essa é a primeira tese do novo-desenvolvimentismo e, de certa forma, pode ser considerada a tese mais relevante, posto que dela derivam outras.

O desenvolvimento econômico é entendido como mudança estrutural, inicialmente sob a forma de industrialização, e, mais tarde, como sofisticação produtiva quando surgem serviços caracterizados por tecnologia complexa, pessoal qualificado, valor adicionado per capita alto, e salários correspondentemente elevados (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p. 145).

Na mesma linha, Gala (2017, p. 119) compreende que “o desenvolvimento econômico é um processo estrutural de todos os recursos domésticos capazes de levar, de maneira sustentável, a economia à máxima taxa de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico”.

Como vimos, a abordagem da complexidade econômica parte de uma perspectiva de que desenvolvimento econômico pode ser compreendido através de uma estrutura de redes (HIDALGO; HAUSMANN, 2008). Ao desenvolver uma gama maior de capacidades, essas permitiriam a diversificação de produtos e, diante de combinações mais complexas dessas capacidades, possibilitar-se-ia produzir aquilo que nem todos os países fazem (FELIPE et al., 2012). No entanto, um país só demonstraria essas capacidades caso o produzisse com VCR.

Hidalgo e Hausmann (2008) apresentam a perspectiva da complexidade econômica para o *processo* do desenvolvimento econômico:

A GDP view of development can be seen as a ramp or ladder. Within the confines of such a metaphor, a nation's development is measured by looking at the step on the ladder it occupies, regardless of the products and services that allowed it to get there. Development, however, may not be as one-dimensional as this picture suggests. An alternative metaphor would represent nations as navigating through a rugged landscape rather than climbing up a ladder, searching valleys and crossing mountains and oceans in the search for new products and services. We can represent this landscape with a network (HIDALGO; HAUSMANN, 2008, p. 6).

Felipe et al. (2012, p. 1) sustentam que “development is a process of transforming a country’s economic structure towards the production and export of more complex products”. Ou seja, trata-se de direcionar as capacidades para possibilitar a produção de bens complexos, aqueles que se encontram mais ao centro do espaço-produto.

Ao considerar o desenvolvimento econômico como uma mudança estrutural, os novos-desenvolvimentistas reforçam a ideia de que o setor que irá liderar essa mudança é o industrial. É nesse sentido que o debate sobre a industrialização (ou a desindustrialização) se torna crucial para os novos-desenvolvimentistas. Caso não haja evidências de que o setor industrial é o motor do desenvolvimento econômico, diversos corolários novos-desenvolvimentistas se rompem. Ou seja, a da centralidade da taxa de câmbio e suas taxas de equilíbrio corrente e industrial, os modelos macroeconômicos estruturalistas, bem como uma *estratégia* desenvolvimentista por detrás se tornam inócuas.

A tese de que o desenvolvimento econômico é provocado por mudanças estruturais não é algo novo dentro da literatura econômica e tampouco é originária dos novos-desenvolvimentistas. No processo de “canonização” do desenvolvimentismo, essa perspectiva é fruto da *saída industrializante* proposta por Prebisch (1949). A abordagem da complexidade econômica reforça a ideia de que o processo de desenvolvimento econômico não é uma linearidade quantitativa, ou seja, não se trata de *crescimento* da economia, mas de adquirir capacidades que darão sustentabilidade a longo prazo para a estrutura econômica. É um processo *qualitativo* da estrutura produtiva.

Dessa forma, ao mencionar aspectos de sofisticação produtiva no processo de desenvolvimento econômico, como nos entendimentos de Bresser-Pereira (2016a) e Gala (2017) é possível identificar o mesmo significado de um

aumento do Índice de Complexidade Econômica. Por essa razão, aliás, que o debate sobre a desindustrialização da economia brasileira nos primeiros anos deste século se configurou, a despeito de um contínuo crescimento econômico em termos de taxas de crescimento do produto. Para os novos-desenvolvimentistas, o crescimento econômico pode ocorrer sem, necessariamente, incorrer em aumento da complexidade da estrutura produtiva, visto que é a mudança estrutural que condiciona o motor do desenvolvimento econômico. Noutras palavras, para o novo-desenvolvimentismo não basta que a atividade econômica, em termos de PIB, apresente taxas de crescimento, pois esse crescimento deve ocorrer induzido pelo setor industrial – somente dessa forma é um crescimento sustentável no longo prazo. É a partir da indústria que as inovações ocorrem (GALA, 2017).

Esse compartilhamento da perspectiva entre estruturalistas e os autores da abordagem da complexidade econômica que dá a tônica do trabalho de Rocha, Gala e Magacho (2016) ao afirmarem que a complexidade econômica é uma “vingança dos estruturalistas”. Para os autores, trata-se de um “empirical breakthrough, able to give support to the propositions of the classical economists who saw productive sophistication as the way for economic development” (p. 2).

Outro fator bastante caro aos novos-desenvolvimentistas é a taxa de câmbio. Bresser-Pereira (2012) coloca a taxa de câmbio como o “centro” de uma política econômica capaz de levar ao desenvolvimento econômico. De certa forma, os novos-desenvolvimentistas acreditam que diante de uma economia *export-led*, ou seja, voltada para a exportação de manufaturas, a taxa de câmbio se torna uma das mais valiosas variáveis macroeconômicas.

Não é possível identificar uma relação direta entre a abordagem da complexidade econômica e as variáveis macroeconômicas. No entanto, é interessante observar como os novos-desenvolvimentistas interpretam uma “relação cruzada”. Para Marconi e Oreiro (2016), a sofisticação produtiva (ou seja, o aumento da complexidade econômica) seria resultante de uma desvalorização da taxa de câmbio, o que aumentaria os fluxos comerciais e, assim, viabilizaria os investimentos.

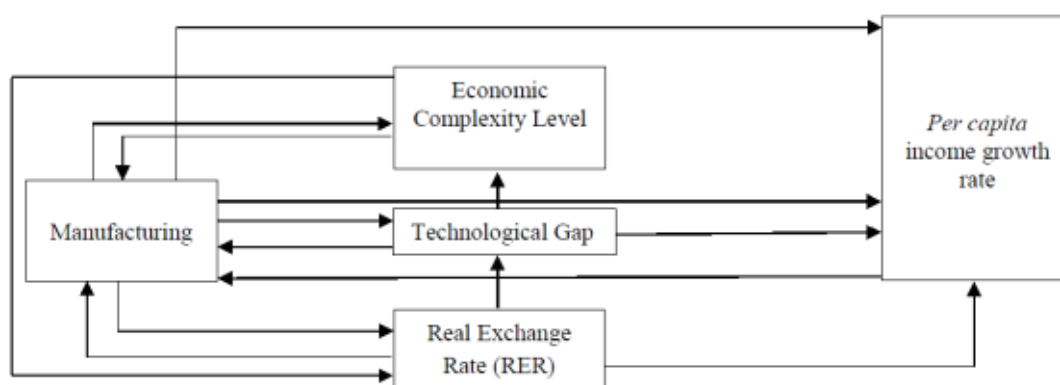
Para os expoentes do modelo novo-desenvolvimentista a retomada do crescimento da economia brasileira envolve uma desvalorização da taxa real de câmbio suficiente para tornar nossas empresas produtoras

de manufaturados competitivas em relação a seus concorrentes externos, a qual induziria um processo de sofisticação produtiva, viabilizado por um aumento significativo da taxa de investimento (MARCONI; OREIRO, 2016).

Missio et al. (2013) apresentam uma discussão sobre a taxa real de câmbio e o crescimento econômico através de evidências empíricas. Os resultados econométricos encontrados pelos autores demonstram que há uma relação positiva e significativa entre as variáveis – taxa real de câmbio e crescimento econômico – o que indicaria, portanto, que países com desvalorização cambial crescem mais rapidamente.

Em outro estudo, Jayme Jr, Gabriel e Oreiro (2017) buscam evidências empíricas para as manufaturas, o crescimento econômico e taxa real de câmbio. Nesse estudo, já utilizam o índice de complexidade econômica como uma *proxy* para a sofisticação produtiva.

DIAGRAMA 1 – INTERRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO



FONTE: Jayme Jr, Gabriel e Oreiro (2017, p. 15)

O diagrama acima apresenta sinteticamente a causalidade entre as variáveis. Dessa forma, é possível perceber que a taxa real de câmbio tem uma relação bidirecional com as manufaturas e que estas mantêm, também, uma relação bidirecional com o nível de complexidade econômica, como era de se esperar.

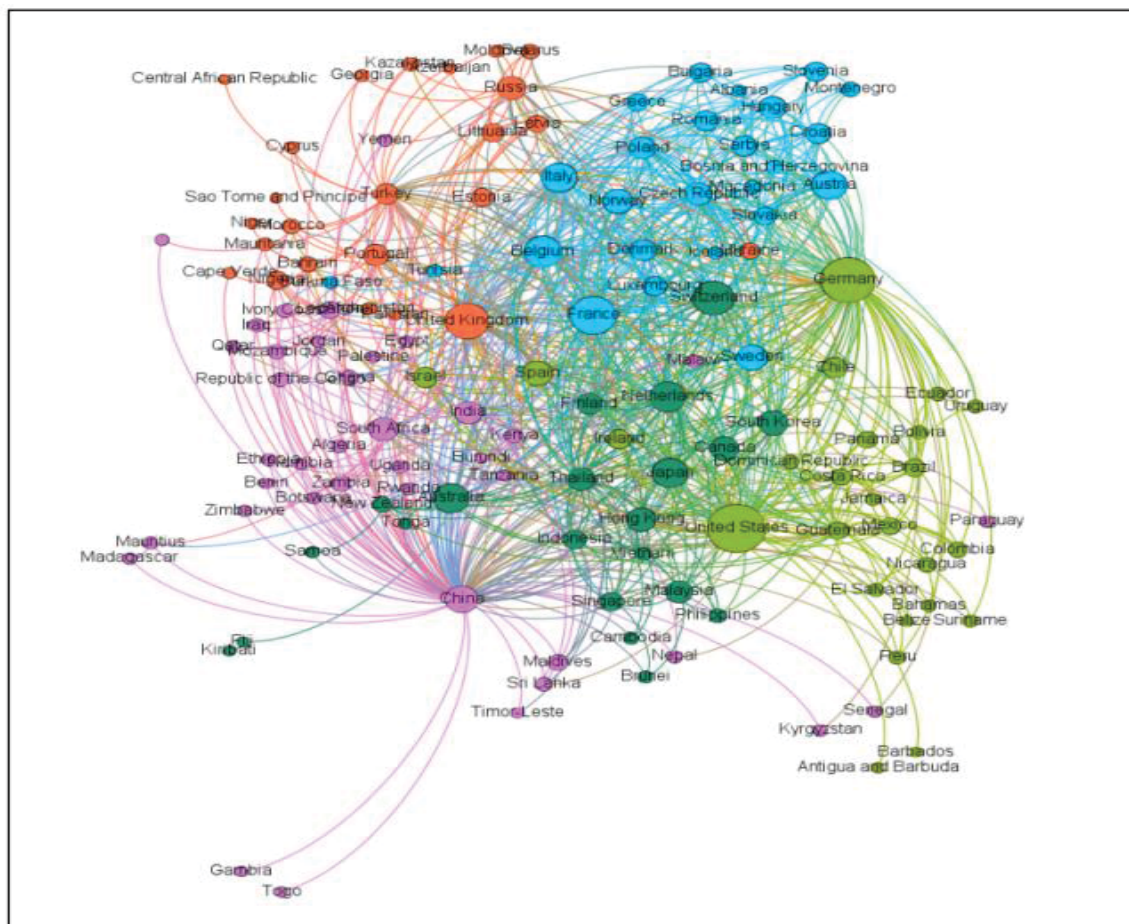
É a partir do impacto da taxa real de câmbio sobre as manufaturas que ocorre uma mudança nos níveis de complexidade econômica. De fato, como o índice de complexidade econômica é apenas uma *proxy* da estrutura produtiva, a manifestação de complexidade econômica se daria nos *produtos*, sendo a taxa

de câmbio um meio de estimular o aumento de capacidades e, portanto, da complexidade.

O segundo ponto de confluência entre as duas abordagens está na concepção de um “sistema centro-periferia”, também proposto por Prebisch (1949) e validado pelos novos-desenvolvimentistas. Essa concepção de economias centrais e periféricas pode ser vista através das Vantagens Comparativas Reveladas (VCR):

Poorly diversified countries have a revealed comparative advantage (RCA) almost exclusively in ubiquitous products, whereas the most diversified countries appear to be the only ones with RCAs in the less ubiquitous products which in general are of higher value on the market. It is therefore plausible that such structure reflects a ranking among the nations (CALDARELI et al., 2012, p. 2).

Gala e Camargo (2016, p. 28) apresentam a figura abaixo considerando o mercado mundial de *blown glass*, ou seja, os produtos mais complexos exportados por cada país. Formou-se uma rede conectando 133 países – ou 133 nós – e mais de 950 arestas como forma de representar o comércio internacional. O tamanho dos nós representa a proporção de conexões, de modo que é possível perceber aquilo que os autores chamam de “hubs”, ou seja, países que mantêm um forte comércio com outros países, ficam mais ao centro da representação de rede, enquanto os países na periferia da rede detêm menor participação do comércio e, em geral, apenas recebem o produto.

FIGURA 9 – MERCADO MUNDIAL DE *BLOWN GLASS*

FONTE: Gala; Camargo (2016, p. 13)

No trabalho de Gala e Camargo (2016) também é realizada uma análise de regressão verificando a quantidade de conexões (*links*) e a renda per capita de cada país. Com isso, os autores encontraram uma correlação positiva entre o número de conexões dos países no comércio internacional e a renda per capita, considerando o número total de arestas como uma forma de centralidade. Também foram ponderados os produtos exportados de cada país de acordo com o respectivo PCI, de forma a carregar a complexidade do produto na medição. Nos dois casos, com os produtos ponderados ou não, encontrou-se uma significância explicativa entre a centralidade do país e a renda per capita.

Ou seja, os países do centro são *hubs* tanto em termos da gama total de produtos do comércio mundial como em termos da gama qualificada dos produtos mais complexos (...). Mais uma indicação de que países que se sofisticaram e conquistaram muitos mercados foram capazes de desenvolver capacidades produtivas em inúmeros produtos (GALA; CAMARGO, 2016, p. 19).

Assim, o uso da abordagem da complexidade econômica nesse caso também tem como função validar a concepção cepalina de sistema centro-periferia. Para os estruturalistas, as economias centrais eram definidas como aquelas em que o progresso se propaga mais rapidamente, enquanto as periféricas tenderiam a absorvê-lo com um certo atraso (RODRÍGUEZ, 1986). Pela perspectiva da complexidade econômica, o “progresso técnico” pode ser compreendido através da teoria das capacidades – ou seja, significa uma maior quantidade de combinações possíveis para fabricar produtos diversos e não-ubíquos. Nesse sentido, Gala e Camargo (2016) também encontraram forte correlação entre o número de *hubs* dos países e o respectivo Índice de Complexidade Econômica.

As correlações encontradas entre os *hubs* e complexidade econômica (ECI) indicam que o centro da rede de comércio mundial tem uma estrutura produtiva especializada em produzir e exportar bens complexos, sofisticados e industrializados; a periferia da rede *scale-free* complexa de comércio mundial tem uma estrutura voltada para a produção e exportação de *commodities*. Seguindo o pensamento cepalino, poderíamos, então, concluir que o desenvolvimento econômico continuará sendo tarefa bastante árdua para esses países mais pobres até que sejam capazes de transformar sua estrutura produtiva no sentido de conseguir produzir e exportar bens mais complexos (GALA; CAMARGO, 2016, p. 22-23).

Uma das contribuições do novo-desenvolvimentismo está na interpretação da desindustrialização dos países latino-americanos (ou de renda média) como resultado da “nova doença holandesa” (BRESSER-PEREIRA, 2012, 2016a; PALMA, 2005). Como visto na seção introdutória deste capítulo, tratou-se de um debate que se mostrou inconclusivo para a economia brasileira no início do século, a despeito de diversos instrumentos e metodologias de análise. De modo que os novos-desenvolvimentistas tem utilizado a abordagem da complexidade econômica para compreender o fenômeno da desindustrialização (e também da doença holandesa), este se torna o terceiro ponto de confluência entre as duas abordagens.

Camargo e Gala (2017) apresentam um estudo relacionando a doença holandesa com através da perspectiva da complexidade econômica. O modelo apresentado pelos autores se divide em três setores: de bens não-transacionáveis (NT), recursos naturais transacionáveis (RT) e manufaturados e agrícolas transacionáveis (MT). A expansão do setor de recursos naturais

provoca uma apreciação cambial por meio do fluxo de reservas oriundas das exportações e do aumento de preços do setor de não-transacionáveis por conta da pressão da demanda oriunda dos ganhos do setor de recursos naturais (RT). Com esse desarranjo setorial e com apreciação cambial, tanto o capital como a mão-de-obra tendem a se alocar nos setores de recursos naturais ou não-transacionáveis.

Como resultado, o setor de bens manufaturados e agrícolas transacionáveis sofre duplamente. De um lado, ao tornar os produtos mais caros no comércio internacional, a apreciação cambial tira competitividade deste setor com o resto do mundo (BRESSER-PEREIRA, 2012). Por outro lado, os custos relativos desse setor se tornam mais dispendiosos, em função do deslocamento dos fatores de produção para os outros dois setores. Com isso, ocorre um aumento das importações de produtos manufaturados, derivada do aumento das rendas dos setores de recursos naturais (RT) e de bens não-transacionáveis (NT). Ou seja, o setor de bens manufaturados tanto perde competitividade mundial quanto internamente. Ocorre, portanto, um processo de redução da participação deste setor na economia (CAMARGO; GALA, 2017).

Camargo e Gala (2017, p. 5) relataram que um dos grandes desafios em relação à doença holandesa reside no fato de que não é fácil comprovar quando um país está passando uma experiência como essa. Nesse sentido, a abordagem da complexidade econômica pode ser considerada um avanço.

The Atlas of Economic Complexity makes a very interesting contribution to the discussion of the Dutch disease; from the angle of a strictly empirical analysis based on the *Atlas's* algorithm, manufactured goods are clearly characterised as more complex goods and commodities as less complex ones (CAMARGO; GALA, 2017, p. 8).

No caso brasileiro, é perceptível o aumento da complexidade econômica até a década de 1990. A partir de então, ocorre uma perda de dinamismo da economia brasileira. Gala (2017, p. 9) ao tratar a ascensão e queda da complexidade no Brasil relembra que o período de ascensão da complexidade econômica no Brasil é também um período de grandes projetos nacionais e de reformas institucionais que impulsionaram esse crescimento.

Para Gala (2017) as bases do crescimento da economia brasileira nas manufaturas explicitadas no aumento da complexidade econômica ocorreram

em meados de 1960 com modernizações de legislação trabalhista e reforma do sistema financeiro, além de outros fatores⁴⁸. A partir de 1970, ocorre um período de aumento das exportações de manufaturas, a qual o autor credita às políticas de minidesvalorizações cambiais.

A turbulência dos anos 1980 no Brasil não reflete necessariamente no Índice de Complexidade Econômica, mas parece mantê-lo artificialmente⁴⁹. A partir da transição política desta década, a transição econômica nos anos 1990 foi muito mais significativa no impacto sobre o Índice de Complexidade Econômica (GALA, 2017).

A partir dos anos 2000, no entanto, ocorre um aumento do crescimento econômico, embora este não tenha se amparado em exportações de manufaturas, como se percebe através do declínio do ICE. Gala (2017, p. 99) sustenta que esse período se deu pela especialização de *commodities*, de serviços não sofisticados e de construção civil. Para o autor, é possível elencar alguns fatores que sustentaram o crescimento econômico deste período sem refletir nos indicadores de complexidade econômica. Entre eles, o aumento expressivo do crédito, a redução do desemprego, as transferências de renda por parte do Estado e, também, o aumento do preço das *commodities* devido ao crescimento do mercado chinês.

É diante desse cenário de crescimento econômico vis-à-vis redução de complexidade econômica que se pode chamar de um processo de “desindustrialização precoce”. Os fatores elencados por Gala (2017) provocaram um aumento de preços de serviços, além de uma apreciação cambial em função do aumento das exportações e, efetivamente, do aumento do preço das *commodities*. Em função disso, o dinamismo da indústria foi atrofiando ao longo dos anos.

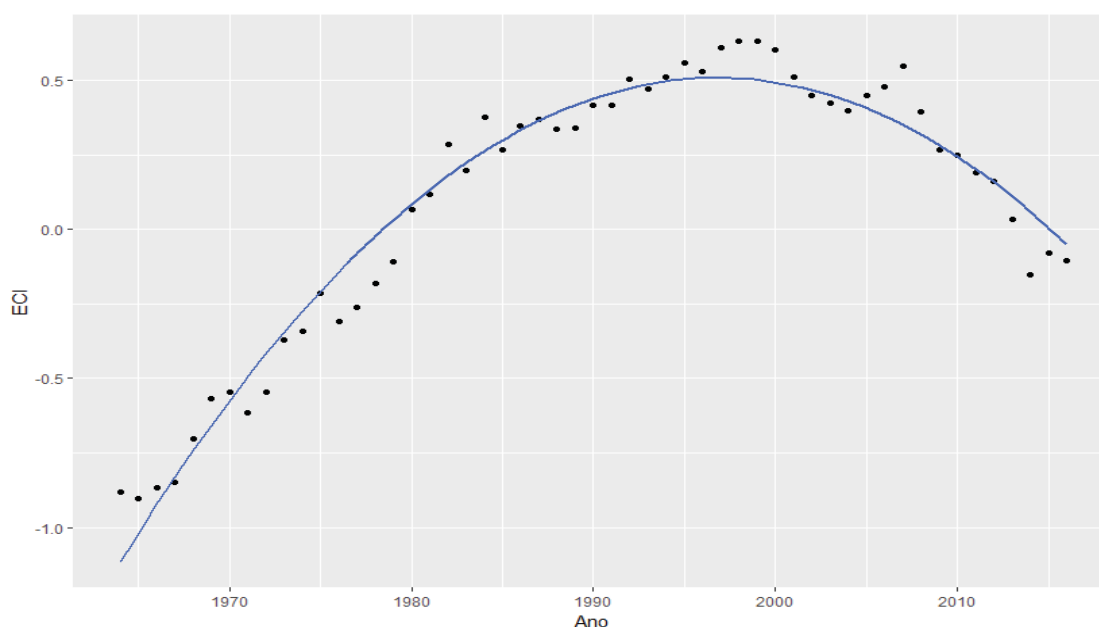
⁴⁸ Destaca-se que os Índices de Complexidade Econômica são mensurados a partir da década de 1960, ou seja, não há dados parametrizados em ICE nos primeiros da industrialização brasileira.

⁴⁹ Observe-se que o processo de desindustrialização discutido na seção inicial deste capítulo não se manifesta como perda de complexidade econômica no mesmo período. Enquanto autores como Marquetti (2002) e Bonelli (2005) reconhecem a perda do dinamismo a partir dos anos 1980 – ou seja, antes de reformas liberalizantes –, o ICE do Brasil terá seu ponto de inflexão a partir de 1990, período destacado por Palma (2005) como início da “nova doença holandesa”.

De fato, nos trabalhos de Camargo e Gala (2017) e Gala (2017) há afirmações de que a baixa complexidade econômica está associada à doença holandesa e não somente a um processo de desindustrialização positiva, nos termos apresentados na primeira seção. Ou seja, não se trata de uma superação da fase de crescimento industrial, posto que nesses casos refletiria em aumento da complexidade econômica, na medida em que ainda que houvesse migração de recursos (ou *capacidades*) estes se deslocariam para os produtos mais complexos. Portanto, a perda de complexidade econômica não indica apenas desindustrialização, mas especificamente desindustrialização precoce.

Para os autores novo-desenvolvimentistas, as manufaturas representam o setor que espalha aumentos de produtividade na economia, em função dos retornos crescentes de escala próprios dessa atividade. Ou seja, a redução da complexidade econômica significa, também, perda de dinamismo para *toda* a economia. Para Gala (2017, p. 100), “até mesmo os serviços sofisticados estão regredindo, pois dependem das manufaturas ou da agroindústria”.

FIGURA 10 – EVOLUÇÃO DO ICE BRASIL (1964-2016)



FONTE: Observatório da Complexidade Econômica (2017)
 NOTA: Elaboração do autor.

O quarto ponto de confluência entre as duas abordagens ocorre por meio do entendimento de que os países da América Latina que realizaram o processo

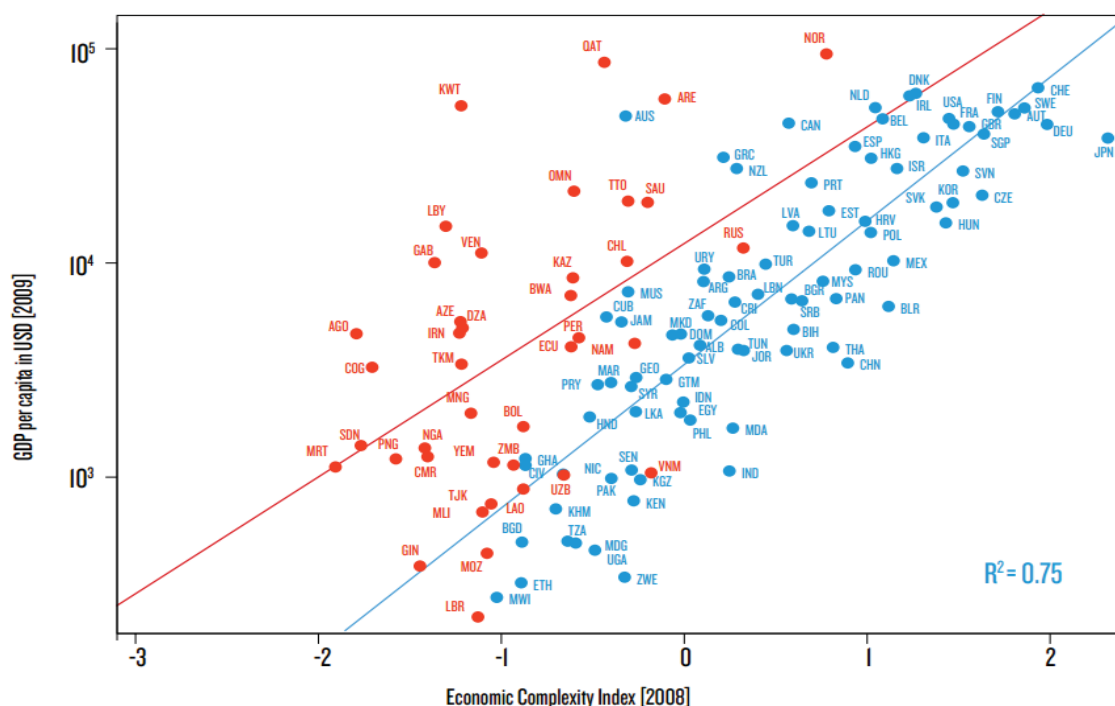
de industrialização são considerados de “renda média”. Nesse contexto, também é possível identificar uma relação com a abordagem da complexidade econômica.

Como vimos, Bresser-Pereira (2017b) também associa o processo de desenvolvimento econômico à elevação dos salários e dos padrões de consumo das sociedades⁵⁰. Essa visão também está de acordo com as verificações realizadas por Hausmann et al. (2011, p. 28) ao identificarem uma “forte correlação” entre os índices de complexidade econômica dos países e a renda *per capita*.

Hausmann et al. (2011) realizaram um estudo considerando o PIB per capita e o Índice de Complexidade Econômica mediante dois agrupamentos. De um lado, os países em que os recursos naturais representam mais do que 10% das exportações e, de outro, os países nos quais os recursos naturais têm um peso menor do que 10% das exportações. A conclusão dos autores é que no caso do último grupo o Índice de Complexidade Econômica explicava 75% das variações. Noutras palavras, há uma convergência entre estrutura produtiva e renda *per capita* explicada.

⁵⁰ Faz-se necessário esclarecer que a elevação dos salários é uma consequência intertemporal a partir da estratégia novo-desenvolvimentista. Para Bresser-Pereira (2016b, 2012a), a estratégia novo-desenvolvimentista inicia-se com a administração da taxa de câmbio dentro de uma taxa de equilíbrio industrial, o que *reduz* os salários reais num primeiro momento. A partir da modernização e da maior competitividade internacional, numa economia *export-led*, os salários reais crescem além do patamar inicial – é nessa ‘etapa’ que o desenvolvimento econômico se manifesta.

FIGURA 11 – RELAÇÃO ENTRE PIB PER CAPITA E ICE



FONTE: Hausmann et al. (2011, p. 28)

NOTA: Em vermelho, o grupo de países em que os recursos naturais representam mais do que 10% das exportações; em azul, grupo de países que esse percentual é inferior a 10%.

Na medida em que os países se tornam mais complexos, há uma tendência de convergência para a média da renda *per capita* explicada pelo Índice de Complexidade Econômica. Portanto, os países de renda média também são países de média complexidade. Entre os 122 países mensurados pelo *Atlas da Complexidade Econômica* em 2016, é interessante observar a posição dos países considerados de renda média da América Latina: a Argentina ocupa a 59ª posição, o Brasil ocupa a 50ª, México a 24ª e Uruguai a 46ª⁵¹.

O quinto ponto de confluência entre as abordagens deriva implicações que são congruentes àqueles prognósticos receitados pelos novos-desenvolvimentistas: a necessidade de equilibrar o setor público e o Estado, de modo que as capacidades produtivas sejam aproveitadas na produção de bens manufatureiros ou de serviços sofisticados. Esse viés pode ser encontrado em Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 814) ao definir um Estado novo-

⁵¹ Ressalte-se que no caso do México há incidência das *maquilas*, de forma que reflete positivamente no Índice da Complexidade Econômica sem, necessariamente, representar aumento de capacidades da estrutura produtiva.

desenvolvimentista, ou seja, um Estado capaz de formar um “pacto político ou coalizão de classes associando empresários, a burocracia pública e a classe trabalhadora”. Nesse modelo de Estado, não há uma predominância na extensão do papel do Estado, de modo a necessitar de empresas públicas para incentivar a produção de determinados bens, mas, sim, uma coordenação institucional para incentivar as capacidades de produção. Nas palavras de Siscú, Paula e Michel (2005, p. 8), seriam “formas inteligentes de ação estatal”.

Uma das razões para esse ângulo é o fato de que os autores da complexidade econômica apresentam o diagnóstico dos padrões estruturais das economias, mas não um prognóstico de fato. Ou seja, apontam unicamente diretrizes diante da ausência de complexidade econômica.

In cases where economic complexity is not present, however, it may be beneficial to have an active government to help coordinate the accumulation of capabilities. In our experience, however, this type of investment should not translate into the creation of government enterprises, but rather into the design of a new set of institutions and agencies that would more strategically cater to the needs of the private sector (HIDALGO, 2009, p. 18).

Embora reconheçam a necessidade de atuação estatal para estimular o acúmulo de capacidades, esta deve se dar na preeminência do setor privado. É interessante observar que parte dessa linha argumentativa a necessidade de atuação do Estado para os novos-desenvolvimentistas, considerando as ineficiências da expansão estatal no século passado.

Efetivamente, o que liga as duas abordagens nesses casos é a finalidade da ação do Estado. Para os autores da complexidade econômica, o acúmulo de capacidades é uma condição necessária para o aumento da complexidade econômica da estrutura produtiva. Dessa forma, a ação estatal estratégica, alinhada com o setor privado, terá como resultante o desenvolvimento econômico. Ora, o novo-desenvolvimentismo firma uma posição de “caminho equilibrado” entre as forças de Estado e de mercado na condução do desenvolvimento econômico. Seriam inócuas as perspectivas de como o Estado deve atuar sobre a realidade social se não houvesse uma equivalência significativa sobre a realidade econômica – ou seja, a existência de uma *estratégia* que conduza ao desenvolvimento coordenada ou induzida pelo Estado (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2016b).

Um dos pontos principais para o novo-desenvolvimentismo é justamente identificar as oportunidades de crescimento sustentado das economias, considerando os traços históricos e as trajetórias de especialização produtiva – noutras palavras, o desenvolvimento de capacidades produtivas. É a partir da constatação de que o desenvolvimento econômico só é possível por meio de mudança estrutural – ou seja, *um continuum* processo de sofisticação produtiva – as induções do Estado e de instituições que acelerem esse processo se fazem necessárias.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou mostrar como a complexidade econômica se inseriu no debate novo-desenvolvimentista e quais foram, efetivamente, as contribuições dessa abordagem.

Num primeiro momento, expusemos que os novos-desenvolvimentistas estavam diante da polêmica sobre a desindustrialização brasileira a partir das reformas liberalizantes da década de 1990. Enquanto alguns autores como Marquetti (2002) e Bonelli (2005) reconheciam um processo de desindustrialização iniciado em 1980 diante da grave crise econômica deflagrada no Brasil, os autores novos-desenvolvimentistas alegavam um processo de desindustrialização decorrente das políticas adotadas nos anos 1990. Além disso, reconheciam que a sobrevalorização da taxa de câmbio no início do século promovia a doença holandesa na economia brasileira, de modo que a desindustrialização era precoce e, portanto, de caráter negativo para a estrutura econômica. Não se tratava de um amadurecimento da economia rumo a uma indústria mais produtiva e tecnológica.

Em seguida, expôs-se que a abordagem da complexidade econômica busca justamente compreender se existe uma diferença para a estrutura econômica diante daquilo que se produz. Ou seja, se se especializar na produção de um determinado bem – ou um grupo de bens – tem relevância para o desenvolvimento econômico.

Dessa forma, apresentamos a construção da abordagem da complexidade econômica, desde a aplicação de redes complexas para a economia, as Vantagens Comparativas Relevadas até chegar, efetivamente, na

construção do mapa de representação econômica chamado *espaço-produto*. Tratou-se ali, portanto, de demonstrar como os produtos se conectam por meio do conceito de proximidade. As proximidades foram calculadas considerando os produtos que os países exportam com Vantagens Comparativas Reveladas, ou seja, com uma proporção da sua pauta exportadora maior do que a média do comércio mundial. Com a representação do espaço-produto, foi possível identificar uma espécie de modelo “centro-periferia” para *produtos* e não como uma representação de países. Não obstante, identificamos que os produtos mais ligados ao setor industrial detêm uma maior quantidade de conexões com outros produtos.

Assim, argumentamos que a partir do espaço-produto a perspectiva do desenvolvimento econômico pode ser alterada. Não se trata de *um caminho* rumo ao desenvolvimento econômico, mas de inúmeras combinações possíveis diante dos produtos. Nesse sentido, Hausmann *et al.* (2011) evoluíram a perspectiva de espaço-produto para a *mensuração* da complexidade econômica ali exposta. Os autores buscaram um índice capaz de sintetizar e normalizar a estrutura produtiva de uma economia.

Como resultado, tem-se que o Índice de Complexidade Econômica é uma tentativa de captar o tecido produtivo da economia. Os autores utilizavam duas medidas recursivas: a ubiquidade e a diversificação dos produtos da pauta exportadora de cada país. Dessa forma, para que um país possa ser considerado (mais) complexo, a pauta exportadora deve ser tanto mais diversa quanto não-ubíqua.

Por fim, expusemos como o novo-desenvolvimentismo tem utilizado a abordagem da complexidade econômica para reforçar as teses do novo-desenvolvimentismo. Listamos cinco “pontos de confluência” entre as duas abordagens. Uma das maiores contribuições que a abordagem da complexidade econômica ofertou ao novo-desenvolvimentismo é o reforço de que o setor industrial – e as capacidades voltadas a esse setor – são cruciais para a sustentabilidade da economia no longo prazo. Essa tese, aliás, é também um dos pontos de ligação entre os novos e os velhos desenvolvimentistas.

Não obstante, também argumentamos que a “intersecção” entre a corrente novo-desenvolvimentista e a abordagem da complexidade econômica

é unidirecional. Ou seja, o novo-desenvolvimentismo buscou “encampar” a abordagem da complexidade econômica, trazendo para o seu debate com a finalidade de reforçar e dar credibilidade aos seus argumentos.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou compreender como o novo-desenvolvimentismo busca expor os seus antecedentes teóricos e, ao mesmo tempo, encampa a abordagem da complexidade econômica para reforçar as suas teses.

Primeiramente expusemos como o conceito de desenvolvimento econômico foi se formulando na América Latina. De certa forma, podemos dizer que havia uma corrente “desenvolvimentista” consciente da necessidade de industrialização e da atuação do Estado na economia de forma a desobstruir caminhos ou, ainda, investir diretamente na ausência de interesse privado e diante da necessidade social. Os argumentos pró-industrialização não eram novos no debate das economias periféricas e, especialmente, no caso brasileiro. No entanto, a *efetiva* adoção de uma industrialização intencionada corporificou esse debate. Nesse sentido, compreendemos que o desenvolvimentismo do período da década de 1940, embora atuante no campo concreto da realidade, ainda necessitava de um aporte teórico mais sofisticado para se cristalizar como uma corrente efetiva. Compreendemos que esse aporte teórico ocorreu com as contribuições da Cepal, especialmente com os textos de Prebisch (1949) e com o primeiro documento da instituição (1951). Desses textos, selecionamos o núcleo desse aporte: a concepção do sistema centro-periferia, a deterioração dos termos de troca e, por fim, a industrialização como uma saída inevitável para as economias periféricas – ao menos num primeiro momento.

Num segundo momento, apresentamos o novo-desenvolvimentismo como produto de uma discussão sobre os questionamentos das políticas econômicas liberalizantes adotadas em fins de 1990 e, também, como uma interpretação dessas políticas num governo de viés à esquerda. Ou seja, o novo-desenvolvimentismo como uma *proposição* de estratégia de desenvolvimento econômico a ser adotado. Nesse sentido, o novo-desenvolvimentismo formulou sua base teórica construindo uma “caricatura” dos velhos desenvolvimentistas, apontando “falhas” e “erros”, sejam de conjuntura ou estruturais e, da mesma forma, como essa *revisão* sobre o desenvolvimentismo poderia indicar que havia algo de efetivamente “novo” no desenvolvimentismo. Para isso, apresentamos a evolução da corrente novo-desenvolvimentista e seus agrupamentos. Da mesma forma, apresentamos as *Dez teses do novo-desenvolvimentismo* como uma

maneira de demonstrar o “núcleo duro” dessa corrente. Essas teses também foram úteis para demonstrar *onde* o novo-desenvolvimentismo usou a abordagem da complexidade econômica de modo a reforçar sua perspectiva ou até mesmo sua *ontologia*.

Por fim, argumentamos que, diferentemente do “velho desenvolvimentismo”, o novo-desenvolvimentismo não logrou a aderência nos campos político-burocráticos de forma a executar suas proposições. A contribuição do novo-desenvolvimentismo também se deu no plano teórico mediante a interpretação da economia brasileira na ascensão do século vigente. Os novos-desenvolvimentistas advogavam a tese de que o Brasil passava por um processo de desindustrialização e, mais do que isso, uma industrialização precoce forçada pela doença holandesa – a qual sintetizavam pela apreciação cambial. Ou seja, o “problema” estava num ciclo de sobrevalorização da taxa de câmbio que, no limite, desestimulava os investimentos industriais e, nas palavras de Bresser-Pereira (2012) fazia com que o “interruptor da competitividade internacional” fosse desligado. No entanto, esse debate, embora extenso, mostrou-se inconclusivo.

É interessante observar como o novo-desenvolvimentismo “desenha” os seus pressupostos teóricos. Por essa perspectiva, os fundamentos da “velha Cepal” foram amplamente discutidos ao longo das décadas de hegemonia do desenvolvimentismo, sendo ampliadas, revistas e, de certa maneira, superadas. Não obstante, o novo-desenvolvimentismo se evidencia como uma *continuidade* daquele pensamento, mas tratando de “lapidá-lo”, demonstrando seus erros e suas incongruências e, de certa forma, aludindo que houve aprendizado com o passado, mas que a essência desse pensamento é plausível e acertada para os novos contextos econômicos. É por essa perspectiva que a construção metodológica desse trabalho se formulou, compreendo que se trata de um expediente retórico.

Em seguida apresentamos a abordagem da complexidade econômica. Trata-se de tentativa de mensurar quão sofisticada a estrutura econômica pode ser. Uma das vantagens do uso da abordagem da complexidade econômica é que não há uma proposição *anterior* do que é um produto complexo ou quais são

os países complexos. Esse “juízo de valor” só ocorre a partir do resultado do algoritmo, utilizando os conceitos de ubiquidade e diversificação.

Como vimos, essa era justamente a discussão que os novos-desenvolvimentistas estavam travando com diversas correntes, sem que nenhuma obtivesse de fato um sucesso em explicar a dinâmica da economia brasileira. Em primeiro lugar, porque envolve uma questão quase ontológica no debate econômico: se o setor industrial é realmente a locomotiva do desenvolvimento econômico.

A abordagem da complexidade econômica tem sido utilizada pelos novos-desenvolvimentistas em cinco ocasiões, a qual chamamos de “pontos de confluência” entre as duas abordagens. Esses pontos foram detalhados no decorrer do capítulo. Porém, é interessante observar que, de certa forma, há dois pontos que estão ligados aos estruturalistas.

Identificamos que os novos-desenvolvimentistas usam a complexidade econômica para reforçar a tese de que o desenvolvimento econômico envolve uma mudança estrutural. Essa pode ser considerada uma “tese herdada” dos estruturalistas, a partir da concepção de Prebisch (1949) ao associar desenvolvimento econômico e industrialização. É interessante observar que é uma tese associada à “velha Cepal”, ou seja, de que a industrialização é um processo necessário para alcançar níveis de desenvolvimento econômico mais elevados. Os novos-desenvolvimentistas compreendem que a “sofisticação produtiva” só irá ocorrer a partir do amadurecimento da indústria (BRESSER-PEREIRA, 2017b).

É importante notar que o novo-desenvolvimentismo compreende a abordagem da complexidade econômica como um “*breakthrough* empírico” de como os autores da Cepal compreendiam a estrutura econômica (GALA; CAMARGO, 2016). Ao fazerem isso, no entanto, estão não apenas reforçando a primeira tese novo-desenvolvimentista – ou seja, da importância da industrialização no processo de desenvolvimento econômico – mas também as teses que derivam desse pressuposto. Afinal, se não há evidência de que existem produtos que intensificam o caminho ao desenvolvimento, não há razões (dentro da lógica novo-desenvolvimentista) para administrar a taxa de câmbio,

nem mesmo propor a redução de salários reais, ainda que intertemporalmente, de modo a favorecer o setor industrial e seu dinamismo.

Também destacamos que se trata de um “diálogo” unidirecional. Ou seja, não se trata de uma *relação* entre o novo-desenvolvimentismo e a abordagem da complexidade econômica e sim de “encampar”, por parte dos novos-desenvolvimentistas, uma abordagem que, a princípio, se apresenta alhures às discussões do novo-desenvolvimentismo dentro do debate brasileiro. Como foi exposto, a abordagem da complexidade econômica foi elaborada nos grandes centros de ensino e pesquisa dos Estados Unidos e, de certa forma, não demonstra grande interesse em embasar uma “herança teórica” para sua abordagem. O texto de Hausmann et al. (2011) apresenta superficialmente discussões sobre perspectivas econômicas e de como a abordagem da complexidade *contribui* efetivamente para elas. Assim, o discurso desses autores é de uma “abordagem empírica”, ou seja, de que se mostram céticos em seus pressupostos. Nesse sentido, podemos identificar nessa ausência de “demarcação de um território” uma hipótese de utilização dessa abordagem pelos novos-desenvolvimentistas.

Compreendemos que o novo-desenvolvimentismo situa três estratégias. Em primeiro lugar, utiliza-se de recursos retóricos para “reinventar a tradição”, nos termos de Arida (2003), de modo a se diferenciar do “velho desenvolvimentismo” e criar um contraponto necessário a uma perspectiva que, em grande parte, algumas correntes consideravam que estava superada ou mesmo que havia falhado. Dessa forma, para reintroduzir a “estratégia de desenvolvimento” no debate econômico, fez-se necessário “ajustar as arestas”, reconhecendo pontos de fragilidade no antecessor e dando alguma razão aos críticos do “velho desenvolvimentismo”. A *revisão* do “velho desenvolvimentismo” com vistas a revitalizá-lo fez com que se constituísse um processo de “canonização” dessa leitura, ou seja, houve a perda da pluralidade do velho desenvolvimentismo em função de “um desenvolvimentismo” do qual essa nova corrente se mostra herdeira (NUNES; BIANCHI, 1999).

Em seguida, identificamos que o novo-desenvolvimentismo se mostrou, desde o início, como uma “estratégia nacional de desenvolvimento”, de modo que implica num discurso normativo – ou seja, *como* as políticas econômicas

devem ser formuladas. Tendo realizado os “ajustes necessários” e reconhecido os erros do antecessor, mostra-se como uma proposição de agenda de política econômica para os governos de esquerda. Pautando-se num discurso moderado, ofereceu tanto diagnósticos dos problemas da economia brasileira – como a discussão sobre a desindustrialização por meio da doença holandesa – como uma “macroeconomia desenvolvimentista” capaz de dar suporte teórico e uma saída pragmática a esses problemas. Vimos que algumas proposições do novo-desenvolvimentismo foram aplicadas nas políticas econômicas dos governos Lula e Dilma. No entanto, a aderência do novo-desenvolvimentismo nas políticas econômicas desses governos mostrou-se difusa e frágil. Num primeiro momento, as medidas dos novos-desenvolvimentistas foram adotadas de maneira complementar ou subsidiária, ou seja, não tomaram espaço central das políticas estabilizadoras (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). Já no governo Dilma, embora se reconheça um “viés desenvolvimentista”, este se distancia do novo-desenvolvimentismo na condução das políticas econômicas. Isso se evidencia, entre outros fatores, no comportamento oscilatório da política monetária, no desequilíbrio fiscal e, também, pela ausência de uma estratégia por detrás da tendência de desvalorização cambial, sendo esta pautada pelas condições de mercado (CURADO, 2017). Dessa forma, argumentamos que não se pode afirmar que a agenda novo-desenvolvimentista foi efetivamente posta em prática nesse período.

Como terceira estratégia, o novo-desenvolvimentismo utilizou-se de novas abordagens para reforçar suas premissas. Ao utilizar a abordagem da complexidade econômica, é necessário destacar que intentam *importar* também uma parte da credibilidade de centros de ensino e pesquisa prestigiados. A abordagem da complexidade econômica tem sido produzida a partir de laboratórios vinculados a Harvard e ao MIT e dentro do que se pode chamar de uma “fronteira de conhecimento”, ao trazer ferramentas e escopos de outras para a economia, como o uso de *big data* e redes complexas. Essa perspectiva de importar credibilidade se faz mais clara na medida em que o novo-desenvolvimentismo se mostra sempre como uma “saída prática”, uma agenda disponível. Com isso, ao trazer a abordagem da complexidade econômica pode-se ver um elemento de busca consensual para a visão de que a mudança

estrutural é imprescindível no desenvolvimento econômico. A procura por um consenso através do prestígio da complexidade econômica nos remete à busca pelo poder de convencimento de Arida (2003). Ou seja, a aproximação à complexidade econômica tanto foi útil para o debate sobre a desindustrialização no Brasil como também para evidenciar e reforçar a visão de que a sofisticação produtiva deve ser intensificada e, neste processo, a agenda novo-desenvolvimentista é mais adequada.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho se cumpriu, na medida em que foi apresentada a “construção racional” do novo-desenvolvimentismo em relação ao seu antecessor direto. E, da mesma forma, como utiliza a abordagem da complexidade econômica para intensificar os pontos de consonância tanto com os seus antepassados teóricos como para os interlocutores contemporâneos.

REFERÊNCIAS

ARIDA, P. A história do pensamento econômico como teoria e retórica. In: REGO, J. M.; GALA, P. **A história do pensamento econômico como teoria e retórica: ensaios sobre metodologia em economia**. São Paulo: Editora 34, 2003. p. 13-44.

BALASSA, B. Trade Liberalisation and “Revealed” Comparative Advantage. **The Manchester School**, Manchester, v. 33, n. 2, p. 99-123, Maio 1965.

BARABASI, A. L.; ALBERT, R. Emergence of scaling in random networks. **Science**, v. 286, n. 5439, p. 509-512, 1999.

BARBOSA, A. D. F. Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo, de Dosman, Edgar Jr. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 94, p. 218-220, Novembro 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 maio 2017.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do soal desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. Número Especial, p. 779-810, 2012.

BIANCHI, A. M. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2 (30), p. 131-150, ago 2007.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha. In: CEPAL **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000a. p. 13-68.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000b.

BIELSCHOWSKY, R. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista CEPAL**, Santiago, n. 97, p. 208, Abril 2009.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. Políticas para a retomada do crescimento - reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <<http://bit.ly/2H00C2r>>. Acesso em: 01 janeiro 2018.

BOIANOVSKY, M. Friedrich List and the Economic Fate of Tropical Countries. **History of Political Economy**, v. 45, n. 4, p. 647-691, 2013.

BOIANOVSKY, M. Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy. **The Journal of Economic Methodology**, Londres, Abril 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/1350178X.2015.1024879>>. Acesso em: 27 Maio 2017.

BONELLI, R. **Industrialização e desenvolvimento: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil**. Seminário "Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento" - FIESP. São Paulo. 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2003a [1968].

BRESSER-PEREIRA, L. C. Macroeconomia do Brasil pós-1994. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 3-34, Setembro. 2003b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Proposta de Desenvolvimento para o Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 4 (96), p. 625-6300000, outubro-dezembro. 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A maldição dos recursos naturais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 jun. 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2 (102), p. 203-230, abril-junho. 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimento, crescimento e salários. **Texto para Discussão nr. 169**, EESP/FGV, São Paulo, Agosto. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 75-94.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo-desenvolvimentismo na América Latina**. FGV: (Texto para discussão n. 274), 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2 (122), p. 305-314, abril-junho 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 7-28, maio-agosto. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 145-165, jul-dez. 2016a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 237-265, abril-junho. 2016b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. The economics and the political economy of new-developmentalism, p. 1-21, ago. 2017a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2017/302-Economics-Political-Economy-ND.pdf>>. Acesso em: 21 agosto 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimento econômico, sofisticação produtiva e valor-trabalho. **FGV: Texto para discussão 450**, São Paulo, Março. 2017b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2017/308-Desenvolvimento-Economico-Sofisticacao-Produtiva-TD-450.pdf>>. Acesso em: 21 agosto 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 4 (120), p. 663-686, outubro-dezembro. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 3 (87), p. 146-177, julho. 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. Crescimento econômico com poupança externa? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2 (90), abril-junho. 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 4, p. 811-829, dezembro. 2012.

CALDARELI, G. et al. A network analysis of countries' export flows: firm grounds for the building blocks of economy. **PLoS ONE**, v. 10, n. 10. 2012.

CAMARGO, J. S. M.; GALA, P. The resource curse reloaded: revisiting the Dutch disease with economic complexity analysis. **FGV Working Paper 448**, São Paulo, março 2017.

CARNEIRO, R. Velhos e novos-desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 749-778, dez. 2012.

CARVALHO, C. E. A política econômica no início do governo Lula: imposição irrecusável, escolha equivocada ou opção estratégica? In: PAULA, J. A. **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início governo Lula**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003. p. 71-86.

CEPAL. Estudo econômico da América Latina, 1949. In: CEPAL **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000 [1951]. p. 179-216.

COSTA, L. D. F. et al. Characterization of complex networks: a survey of measurements. **Advances in Physics**, Abingdon, 56, n. 1, fevereiro 2007. 167-242.

COUTO, J. M. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 45-64, 2007.

CURADO, M. L. Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3 (49), p. 609-640, dez. 2013.

CURADO, M. L. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 1 (146), p. 130-146, jan-mar. 2017.

EICHENGREEN, B. **Lessons from the Marshall Plan**. World Bank [World Development Report 2011]. [S.I.]. 2010.

FELIPE, J. et al. Product complexity and economic development. **Strucutural Changes and Economic Dynamic**, n. 23, p. 36-68, 2012.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M. A. E. **En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. p. 179-207.

FIORI, J. L. A miséria do "novo desenvolvimentismo". **Valor Econômico**, 30 novembro 2011.

FITZGERALD, V. La CEPAL y la teoría de la industrialización. **Revista de la CEPAL**, Santiago, p. 47-61, out 1998.

FONSECA, E. G. Reflexões sobre a historiografia do pensamento econômico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 236-259, mai-ago 1996.

FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, Setembro. 2000. Disponível em: <<http://bit.ly/2F48Ea5>>. Acesso em: 27 Maio 2017.

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1 (89), p. 133-148, jan-mar. 2003.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, Campinas, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256. 2004.

FONSECA, P. C. D. A política e seu lugar no estruturalismo: Celso Furtado e o impacto da Grande Depressão no Brasil. **Economia, Selecta**, v. 4, n. 10, p. 867-885. 2009.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: IPEA **Presente e futuro do desenvolvimentismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. D. S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, mai-ago 2013.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, C. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985a.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimentismo econômico**. Rio de Janeiro: Círculo do Livro, 1985b [1973].

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 2003 [1959].

GALA, P. **Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

GALA, P.; CAMARGO, J. **A Cepal estava certa: redes complexas scale-free e padrões centro-periferia no comércio mundial**. 12º Congresso Brasileiro de Sistemas. Uberlândia, MG. 2016.

HAUSMANN, R. et al. **The Atlas of Economic Complexity**. Cambridge: Puritan Press, 2011.

HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. The building blocks of economic complexity. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 106 (26), n. 26, p. 10570-10575. 2009.

HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. The network structure of economic output. **Journal of Economic Growth**, v. 16, p. 309-342. 2011.

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. What you export matters. **NBER Working Paper 11905**, Cambridge, MA, 2005.

HAUSMANN, R.; KLINGER, B. The structure of the product space and the evolution of comparative advantage. **Cenfer for International Development: Working papers**, n. 146, abril. 2007.

HIDALGO, C. The dynamics of economic complexity and the product space over a 42 year period. **CID Working Paper**, v. 189, dezembro. 2009.

HIDALGO, C. A. et al. The product space conditions the development of nations. **Science**, v. 317, n. 5837, p. 482-487, 2007.

HIDALGO, C. A.; HAUSMANN, R. A network view of economic development. **Developing Alternatives**, v. 12, p. 5-10. 2008.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S.A., 1961 [1958].

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

JAYME JR, F. G.; GABRIEL, L.; OREIRO, J. L. Manufacturing, economic growth and real exchange rate: empirical evidences in panel data, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2F5gekK>>. Acesso em: 20 Janeiro 2018.

KAY, C. **Latin American Theories of Development and Underdevelopment**. Londres: Routledge, 1989.

LEAMER, E. Sources of Comparative Advantage: Theory and Evidence. **MIT Press**, Cambridge, MA, 1984.

LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F. **Does what you export matter? In search of empirical guidance for industrial policies**. World Bank. Washington, DC, p. 1-98. 2010.

LISBOA, M. D. B.; PESSOA, S. Crítica ao novo-desenvolvimentismo. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 181-189, jul-dez. 2016.

LOVE, J. Las fuentes del estructuralismo latinoamericano. **Desarrollo Económico**, v. 36, n. 141, p. 391-402, abr-jun 1996.

LOVE, J. **A construção do terceiro mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

LOVE, J. The rise and decline of economic structuralism in Latin America: new dimensions. **Latin American Research Review**, Austin, v. 40, n. 3, p. 100-125, oct. 2005.

MARQUETTI, A. A. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 103-124, jan-mar. 2002.

MATTEI, L. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 1 (130), p. 41-59, janeiro-março 2013.

MCCLOSKEY, D. N. **The Rhetoric of Economics**. Madison: The University of Wisconsin Press, 1985.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

METZ, J. et al. **Redes complexas: conceitos e aplicações**. ICMC. São Carlos, p. 45. 2007.

MISSIO, F. et al. Real exchange rate and economic growth: new empirical evidence. **CEDEPLAR - Texto para discussão n. 482**, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20482.pdf>>. Acesso em: 20 Janeiro 2018.

MOLLO, M. D. L. R.; AMADO, A. M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 1 (53), p. 1-28, abr. 2015.

MOLLO, M. D. L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2 (131), p. 222-239, abril-junho. 2013.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4 (124), p. 507-527, out-dez. 2011.

NAKAHODO, S. N.; JANK, M. S. **A falácia da "doença holandesa" no Brasil**. Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. São Paulo, p. 1-25. 2006.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 72-96, jan-marc. 2008.

NEWMAN, M. E. J. The Structure and Function of Complex Networks. **SIAM Review**, Philadelphia, v. 45, n. 2, p. 167-256. 2003.

NUNES, R.; BIANCHI, A. M. Duas maneiras de contar a história do pensamento econômico. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 92, p. 93-114, jan-jun. 1999.

OCAMPO, J. A. Hirschman, a industrialização e a teoria do desenvolvimento. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 27, n. 2, p. 17-28, jan-jun. 2013.

OREIRO, J. L. D. C. **Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2016.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 219-232, abril-junho. 2010.

OREIRO, J. L.; JAYME JR, F. G.; MISSIO, F. J. A tradição estruturalista em economia, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2oAJZk>>. Acesso em: 27 Maio 2017.

OREIRO, J. L.; MARCONI, N. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 167-179, julho-dezembro. 2016.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. D. O novo-desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. In: OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. D.; BASILIO, F. **Macroeconomia do desenvolvimento**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2012. p. 25-58.

PALMA, J. G. **Quatro fontes de "desindustrialização" e um novo conceito de "doença holandesa"**. Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento - FIESP. São Paulo, p. 1-41. 2005.

PAULA, J. A. (org). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003.

PESSOA, S. Novo-desenvolvimentismo não funciona em países com taxa de poupança tão baixa como o Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 agosto 2016.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: CEPAL **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000 [1949].

RAMASWAMY, R.; ROWTHORN, B. Growth, Trade and Deindustrialization. **Working Paper No. 98/60** , 1 abril 1998. 1-28.

ROCHA, I.; GALA, P.; MAGACHO, G. The structuralist revenge: economic complexity as an important dimension to evaluate growth and development. **FGV Working Paper 436**, Sao Paulo, dez 2016.

RODRÍGUEZ, O. O pensamento da Cepal: síntese e crítica. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 16, p. 8-28, dezembro. 1986.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIK, D. The Real Exchange Rate and Economic Growth. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 39, n. 2, p. 365-439. 2008.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. **The Economic Journal**, v. 53, n. 210-211, p. 202-211, jun-set 1943.

SALLUM JR, B.; KUGELMAS, E. O Leviathan declinante: a crise brasileira nos anos 80. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 145-159, set-dez 1991. Disponível em: <<http://bit.ly/2F77haB>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

SCHNEIDER, B. R. **O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas**. Brasília: IPEA, 2013.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. D.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507-524, out-dez. 2007.

SILVA, J. A. A questão da desindustrialização no Brasil. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 45-75, jan-mar. 2014.

SILVA, S. S. Novo desenvolvimentismo, governo Lula e dilemas de uma concepção de desenvolvimento inspirada em elementos do capitalismo anglo-

saxão. In: CASTRO, I. S. B. **Novas interpretações desenvolvimentistas**. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2013. p. 451-528.

SOARES, J. A. R. **Uma interpretação do novo desenvolvimentismo a partir da conjuntura econômica da América Latina**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Santiago, Chile, p. 1-26. 2014.

SUNKEL, O. **The development of development thinking**. 1977. Disponível em: <<http://bit.ly/2F4HfVC>>. Acesso em: 28 Maio 2017.

SUNKEL, O.; PAZ, P. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. Cidade do México: Siglo XXI, 1970.

TEIXEIRA, A.; MARINGONI, G.; GENTIL, D. L. **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945**. Brasília: IPEA, 2010.

TAVARES, M. D. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, v. 33, p. 433-466, november 2009.

YANO, N. M.; MONTEIRO, M. M. **Mudanças institucionais na década de 1990 e seus efeitos sobre a produtividade dos fatores**. ANPEC - Encontro Nacional de Economia, 36. Salvador. 2008.